

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 17 DE JUNIO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
220/2008	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA OCHO DE 2008</p> <p>AMPARO EN REVISIÓN promovido por Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistente en la expedición y aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, así como del artículo 7° de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</p>	<p style="text-align: center;">3 A 77</p> <p>EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES 17 DE JUNIO DE DOS MIL OCHO.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 59 ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A la consideración de los señores ministros el acta con la que se da cuenta. Si no hay objeciones, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor muchas gracias.

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 220/2008. PROMOVIDO POR ALMA ROSA SANDOVAL RODRÍGUEZ Y COAGRAVIADOS, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTE EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL SIETE, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 7° DE LA LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICUATRO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS.

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Propuse el día de ayer a los señores ministros, el examen del concepto de violación relativo a retroactividad de la nueva Ley, respecto de derechos adquiridos por los trabajadores al servicio del Estado que están en activo, que es el tema que queda a la consideración de los señores ministros.

Si no hay participaciones; ¿debo entender que se aprueba?

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Me voy a referir efectivamente a la propuesta que, al finalizar la sesión del día de ayer, usted hizo a este Honorable Pleno.

En cuanto a la primera medida fundamental que señaló usted, la cual según afirma, torna al nuevo régimen de seguridad social, distinto al anterior, en contravención a la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo, del 14 de la Constitución, consistente en el aumento de cuotas a los trabajadores en activo, así como en la edad y años de servicios, en forma progresiva, a fin de obtener un mayor fondeo para el Instituto, para el ISSSTE, y retardar el beneficio de la pensión de retiro, lo que traerá como consecuencia, más tiempo de cotización y menos tiempo de duración de la pensión. Al respecto me permito hacer las siguientes consideraciones:

Conforme a la Teoría de los Derechos Adquiridos, para determinar si los preceptos impugnados son o no violatorios de la garantía mencionada, es necesario precisar, si los quejosos tenían ya dentro de su haber jurídico, los derechos y prestaciones que pretenden defender, o se trataba solo de una expectativa de derechos en términos de los criterios sustentados por este Tribunal Pleno, y por la Segunda Sala, de rubros: DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO CONCEPTO DE LOS. EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. Y el segundo: IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Hasta ahí los dos rubros.

De acuerdo con estos criterios, el derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad, un aprovechamiento al patrimonio de una persona, y ese hecho ya no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario. En cambio, la expectativa de derecho es una esperanza, una pretensión, de que se realice una determinada situación jurídica, pero que no entra, no ha entrado al

patrimonio de la persona, así, la Ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir los derechos que una persona adquirió, bajo la vigencia de la Ley anterior, porque esos derechos ya habían entrado a su patrimonio o esfera jurídica, pero no sucede lo mismo cuando se trata de expectativas de derechos.

Por otra parte, de acuerdo con la Teoría de los Componentes de la Norma, cabe advertir que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si el supuesto se realiza la consecuencia debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo dando lugar a diversas hipótesis.

Lo antes dicho, de conformidad con el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.”

En este sentido, surge la duda de si los trabajadores en activo, conforme a la abrogada Ley del ISSSTE, adquirieron el derecho a que no se aumentaran las cuotas respectivas así como a que no se incrementaran la edad y los años de servicios, para gozar de las pensiones correspondientes.

Al respecto, cabe señalar que conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia sustentada por este Pleno, de rubro: “CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD” las leyes que aumentan las contribuciones como son las aportaciones de seguridad social, en términos de lo establecido por el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en las que quedan

incluidas las referidas cuotas, no violan la garantía de irretroactividad, ya que los contribuyentes no tienen el derecho adquirido para pagar siempre sobre una misma base o tasa, pues contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, y de ninguna manera es un bien que ingrese a su patrimonio.

Así mismo, por lo que respecta al aumento de la edad y de los años de servicios para gozar de las pensiones correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en las jurisprudencias sustentadas por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubros: “JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.” Y la otra jurisprudencia de rubro: “PENSIÓN POR VEJEZ DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.”

Las pensiones, con todos sus requisitos, tampoco constituyen un derecho que los trabajadores en activo adquieran por existir una relación laboral equiparada y por haber cotizado en el sistema relativo, ya que la introducción de dicha prestación a su patrimonio jurídico se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de edad y de servicio requeridos para ello, por lo que mientras estos no se cumplan, tal prestación constituye una mera expectativa de derecho.

Por otro lado, en lo que atañe a la segunda medida, consistente en la opción de los trabajadores en activo de elegir entre el régimen relativo a las cuentas individuales o sujetarse al régimen que establece el artículo Décimo Transitorio, el cual trae como consecuencia la reducción de las pensiones a las que pueden acceder, en dos aspectos: el primero, por lo que hace al año de pensión, el cual está calculado en doce meses contra trece que establecía la abrogada Ley del ISSSTE, en cuanto preveía el pago de un mes de aguinaldo, mismo que desaparece en la nueva Ley. Y el segundo, consistente en que no se contempla el incremento de las pensiones, me permito hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, surge la inquietud de si la percepción del referido aguinaldo constituye un derecho adquirido de los trabajadores en activo, conforme al régimen previsto en la Ley anterior del ISSSTE, ya que dicho aguinaldo o gratificación anual, se otorgaba a quienes ya habían alcanzado el derecho a gozar de una pensión, en términos del artículo 57 de aquella Ley, situación diferente en la que se encuentran quienes todavía no reúnen los requisitos para ello como ocurre con los propios trabajadores en activo, además de que dicha prestación no se encuentra prevista en el artículo 123, Apartado B), fracción XI, de la Constitución Federal, que como ya señalé, constituía un beneficio para todos aquellos que se jubilaran conforme al régimen anterior, por lo que para los trabajadores en activo constituía una simple expectativa de derecho.

Además, se considera que para poder actualizar una violación, se tendría que comprobar en todo caso, la afectación económica; esto es, si los pagos correspondientes a los doce meses más el mes de aguinaldo, son superiores a los doce meses a que se refiere la nueva Ley del ISSSTE.

En segundo lugar, surge también la inquietud de si la circunstancia de no prever el artículo Décimo Transitorio de la nueva Ley del ISSSTE el incremento de las pensiones, constituye una violación a la garantía de irretroactividad que afecto el sistema contenido en el mismo, lo que considero no constituye una omisión que pudiera traducirse en la inaplicabilidad del referido artículo, ya que en todo caso, la concesión del amparo, se podría materializar en que el pensionado actualizara las cantidades correspondientes, pudiendo utilizarse la mecánica prevista en el artículo 57 de la Ley anterior, el cual establecía que la cuantía de las pensiones se aumentaría anualmente conforme al incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor, si se toma en cuenta que el referido artículo Décimo Transitorio, solamente está modalizando el régimen anterior.

Por último, en cuanto al argumento expresado por el señor ministro presidente, en el sentido de que conforme al nuevo sistema, los trabajadores que decidan retirarse, se les entregarán fondos para que acudan ante una aseguradora y adquieran su seguro correspondiente, hago las siguientes consideraciones:

Primero.- Naturaleza de la relación entre el asegurado y la aseguradora.

Segundo.- Órganos jurisdiccionales que conocerán del incumplimiento por parte de la aseguradora.

Tercero.- Posición del Estado respecto de las aseguradoras que se encuentren en suspensión de pago o en quiebra.

En relación con esto, vale la pena recordar que el régimen contenido en el artículo Décimo Transitorio, con independencia de las modificaciones que establece en cuanto al sueldo básico y a los años de cotización, dispone que los trabajadores tendrán derecho a una pensión por jubilación, a una por retiro o por edad y tiempo de

servicios, o bien, a una pensión de cesantía de edad avanzada, según corresponda.

El artículo Décimo Primero Transitorio, dispone que las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores que opten por el régimen previsto en el diverso artículo Décimo Transitorio, serán ingresados en la Tesorería del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por su parte, el artículo Décimo Segundo Transitorio, establece que estarán a cargo del gobierno federal, las pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el esquema establecido en el multicitado artículo Décimo Transitorio.

Concluyo señalando que lo anterior me lleva a advertir que las dudas antes referidas, pudieran tener aplicación en el régimen general contenido en la nueva Ley del ISSSTE, ya que como señalé antes, para el caso de los trabajadores que se acojan al régimen establecido en el artículo Décimo Transitorio, en cuanto a la pensión por jubilación, pensión por retiro o por edad y tiempo de servicios, así como a la pensión de cesantía en edad avanzada, no tendrán ingerencia alguna las aseguradoras para los efectos de contratación de determinados seguros, toda vez que para el caso en análisis, será el propio gobierno federal el que se haga cargo de las pensiones de referencia, a través de los mecanismos de pago que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que en ningún caso afectará a los trabajadores.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente.

La propuesta que usted hizo el día de ayer al concluir la sesión, coincide esencialmente con un documento que nos repartieron el día sábado y al cual también me voy a referir.

Yo he dividido mi intervención en tres partes, que me parecen esenciales para examinar la propuesta que usted nos hace.

En primer lugar, retroactividad en perjuicio de la fracción IV, del artículo décimo Transitorio; segundo, hay un derecho adquirido a la certeza jurídica; y tercero, abordo la imposibilidad de dar efectos a la concesión de amparo en los términos propuestos por usted señor presidente, tanto en el documento, como en su intervención el día de ayer.

Empiezo por lo relativo a la retroactividad en perjuicio de los asegurados de la fracción IV, del artículo décimo Transitorio. El ministro Ortiz Mayagoitia, a partir de la foja 37 del documento a que me refiero, arguye que hay violación al principio de irretroactividad de la ley en perjuicio, puesto que en el artículo décimo Transitorio, fracción IV, establece que los trabajadores que opten por acogerse al esquema del artículo décimo Transitorio de la nueva Ley del ISSSTE, en el caso de que decidan pensionarse a partir del primero de abril de dos mil ocho, deberán calcular el monto de las pensiones conforme al promedio del sueldo básico que hubiesen disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de su baja; sin embargo, dicha fracción agrega que dicho sueldo base podrá tomarse en cuenta siempre y cuando el trabajador tuviera una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años, pues de lo contrario se tomaría en cuenta el salario inmediato anterior a dicho puesto, sin importar su antigüedad en el mismo.

Dice el documento que nos repartió el señor ministro Ortiz, cito: “Ante ello, el análisis de las consecuencias que implica esta disposición, lleva a concluir que con base en lo que dispone, el nuevo ordenamiento condicione los derechos de los que decidan someterse al esquema en comento, e incluso se sustenta en situaciones acontecidas antes de la primera entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE”. Ciertamente, se toman en consideración lapsos y hechos anteriores al del inicio de vigencia de la nueva Ley, pero ¡ojo! no en perjuicio, sino en beneficio, justamente se consideran esos hechos y períodos para que el trabajador disfrute del derecho a la pensión, así no se ve en que haya vulneración al principio de irretroactividad de la ley en perjuicio, consignado en el artículo 14 constitucional.

El otro tema es, si hay un derecho adquirido a la certeza jurídica. Gran parte de la propuesta del ministro Ortiz, a partir de la foja 51 y hasta 82, consiste en sostener que hay un derecho adquirido a la certeza jurídica y que al tener esa índole, no es posible afectarlos con base en la nueva ley. “En ese sentido, -dice el documento- debe estimarse que los trabajadores al servicio del estado que se sujetaron al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, incorporaron en su esfera jurídica el derecho a la certeza plena sobre la afectación patrimonial que sufrirían, que sufrirían las cuotas que enteraran al Instituto con el objeto de financiar la administración de los respectivos beneficios de seguridad social, por lo que esos servidores públicos deben contar hacia el futuro, con la certidumbre de que, cuando menos respecto de las cuotas que aportaron al tenor de ese marco jurídico, contará con certeza sobre el grado en que se afectarán para costear la administración de los seguros, servicios y prestaciones que financien”. Hasta aquí la cita.

Me parece que el argumento parte de la confusión de dos nociones: La de derecho adquirido, y la de seguridad jurídica. No hay un

derecho adquirido a la certeza jurídica, hay obligación del Estado y del Legislador en particular, de que sus actos brinden certeza, esto es, seguridad jurídica; el Legislador puede alterar sucesivamente en el tiempo los derechos y obligaciones contenidos en una ley, suprimiéndolos o modificándolos al hacerlo empero, tiene el deber de que sus condiciones de aplicación sean de tal suerte claras que generen certidumbre en sus destinatarios, esto no es un derecho adquirido, noción más bien de orden patrimonial y a lo más referida a derechos subjetivos, esto es una condición de cualquier norma de nuevo cuño, al incorporarla al orden jurídico el Legislador debe hacer que sus condiciones de aplicación, destinatarios, ámbito espacial de validez, modalidades deónticas, etc., sean claras y esto es lo que ocurre con el artículo décimo Transitorio, brinda certeza, en cuanto a sus condiciones de aplicación y lo mismo podría decirse respecto del artículo 16 de la Ley del ISSSTE anterior, que invoca el proyecto, ese precepto brinda certeza jurídica, brindó certeza jurídica en cuanto a sus condiciones de aplicación, no por ello estableció a favor de los destinatarios de la ley un derecho adquirido a esa certeza generada por dicha norma, lo mismo ocurre ahora, la nueva Ley establece las condiciones de aplicación, diferentes pero no por ello transgresoras del principio de seguridad jurídica, conocer el monto exacto a que ascenderán las comisiones que cobra el PENSIONISSSTE no es una condición sine qua non para establecer que los preceptos que establecen esas prerrogativas a favor del citado organismo, brindan seguridad jurídica, conocer la fórmula que impedirá que las comisiones se fijen arbitrariamente sí lo es, y ello está perfectamente establecido en la Ley en la que se encuentran estas reglas: 1º. Los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión al servicio de los Poderes de la Unión que no opten por el esquema del décimo Transitorio en la nueva Ley del ISSSTE, tendrán derecho a la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales; 2º. El importe de los referidos bonos derivará del sueldo básico, elevado al año y expresado en unidades

de inversión y del tiempo de cotización de cada trabajador al servicio de los Poderes de la Unión, al régimen obligatorio del sistema de seguridad social previsto en la anterior Ley del ISSSTE; 3º. Los bonos de pensión del ISSSTE se acreditarán en las cuentas individuales de cada trabajador y se traspasarán al PENSIONISSSTE o a la administración conforme a las disposiciones que remita la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro; 4º. El PENSIONISSSTE y en su caso las administradoras incorporarán en los estados de cuenta que expidan a los trabajadores el valor nominal de sus bonos de pensión del ISSSTE en unidades de inversión y en pesos, así como el valor de pago anticipado de esos bonos a la fecha de corte del estado de cuenta. 5º. El PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de los trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los treinta y seis meses siguientes a su creación. 6º. Las administradoras no pueden considerar a los bonos de pensión del ISSSTE para el cálculo de las comisiones que estén autorizadas a cobrar a las cuentas individuales sin restringirse tal posibilidad al PENSIONISSSTE. 7º. Los trabajadores que a la entrada en vigor de la Ley hayan elegido que su cuenta individual sea operada por una administración y opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, dicha cuenta seguirá siendo operada por la administradora y los referidos bonos se acreditarán en las cuentas operadas por esta última. 8º. El PENSIONISSSTE está facultado para cobrar comisiones a las cuentas individuales de los trabajadores, las que serán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación del propio PENSIONISSSTE; además, se precisa que las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras. De lo anterior, se desprende que las disposiciones de la nueva Ley y de los transitorios sí brindan seguridad jurídica.

Por último, quiero referirme a la imposibilidad de dar efectos a la concesión del amparo en los términos propuestos por el señor presidente Ortiz Mayagoitia. Desde una cierta perspectiva, las leyes tienen las siguientes propiedades: 1.- Existencia, 2.- Validez, 3.- Vigencia y 4.- Eficacia. Una norma legal existe cuando ha sido promulgada; esto es cuando el órgano autorizado para crear normas ha exteriorizado su voluntad de incorporarlo al sistema jurídico; una norma legal es válida, cuando. Primero. Su existencia deriva de un procedimiento conforme con el procedimiento establecido en la Constitución y, cuando. Segundo. Su contenido material no se contrapone con el de las normas sustantivas de la Constitución; regularmente la validez de las normas es una situación que sólo puede ser negada vía procedimiento *had hoc*; y es lo que hacen los jueces constitucionales.

Una norma legal tiene vigencia, vigor, fuerza; cuando tiene aptitud para regular las situaciones que caigan bajo su condición de aplicación. Si una norma es vigente, debe de ser empleada por los operadores jurídicos, pues resulta obligatoria, exigible y coercible; si una norma no está vigente no puede ser empleada para decidir controversias, no es obligatoria, exigible ni coercible. Así, para que una norma pueda ser usada para decidir sobre la existencia de un derecho o de una obligación es menester que haya estado en vigor cuando sucedieron los hechos que se enjuician o en el caso de las normas a las que el ordenamiento confiere efectos retroactivos, cuando tales hechos se enjuician, –para decirlo con la clásica fórmula romana–, es cosa cierta que las leyes y Constituciones rigen y disciplinan negocios futuros y no hechos pasados, salvo que expresamente haya estatuido lo contrario; ya sea comprendiéndolo en tiempo pasado o bien los negocios que estén todavía pendientes.

Una norma es eficaz si se respeta; es decir, cuando sus destinatarios ajustan su comportamiento a lo que ella prescribe.

Para efectos de este análisis conviene precisar lo siguiente: En sistemas como el nuestro, en el que rige el principio de división de poderes, la existencia y la vigencia de una ley son producto de atribuciones propias y exclusivas de los Congresos; nadie que no sea Legislador puede crear leyes; nadie que no sea Legislador puede establecer la vigencia de la ley, son atributos propios de su condición; ser Legislador significa tener el poder de crear normas generales, abstractas e impersonales, darles existencia de establecer desde cuando son obligatorias y coercibles, darles vigencia; también, sin duda, la de establecer hasta cuándo pueden ser obligatorias y coercibles; esta última clase de decisión legislativa se surte a través de dos vías: mediante la expresa determinación de una norma legal tendrá un periodo cierto y predeterminado de vigencia o mediante la determinación expresa o tácita de derogarla.

Precisado esto, cabe preguntarse, si por efecto de la concesión de amparo respecto de una ley que expresamente ha abrogado a su predecesora, puede darse vigencia a la ley previa.

El artículo 80, de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: “Artículo 80.- La sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo y cuando sea de carácter negativo el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía que se tiene y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija”.

Existe un mandato valioso: da al juicio de amparo su valor como medio de control de constitucionalidad y, sobre todo, de reparación de agravios. Restituir para el quejoso las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, ¿pero esto puede hacerse cuando el acto reclamado lo constituye una ley que ha

abrogado a la anterior? ¿Puede, mediante el juicio de amparo, establecer la vigencia de la propia Ley? La respuesta no puede ser afirmativa; conceder que sí es posible dar efecto a una sentencia de amparo implica el invadir una potestad exclusiva, propia y natural del Legislador. El juez; el juez constitucional o el ordinario no es Legislador, no está dentro de su atributo fijar la vigencia; su inicio o culminación de las normas. En nuestro derecho sí es, en cambio, un atributo de un único sujeto el Legislador. Esto está expresamente establecido en la Constitución, y en particular en los artículos 49, 50 y 72, inciso h). No voy a leer los artículos, porque bueno, son de sobra conocidos.

Lo que propone ahora el señor ministro Ortiz Mayagoitia es inviable; constitucionalmente inviable. Se propone por efectos de la concesión del amparo respecto a la nueva Ley, se dote de vigencia a la Ley previa. Nosotros, esta Suprema Corte de Justicia no podemos hacer eso. La Corte como Tribunal constitucional de amparo puede declarar la validez o invalidez de las normas legales respecto del quejoso en particular; si es que están de acuerdo o no con la Constitución, pero no puede establecer la vigencia; su inicio, subsistencia o culminación de normas; hacerlo, se traduciría en la invasión de facultades expresamente puestas en otras manos, que en este caso y en nuestro sistema, son las del Legislador. Y en el caso, el Legislador ya se pronunció. La anterior Ley del ISSSTE ya no es vigente. Lo que quiere decir que ya no es obligatoria ni coercible. En los Transitorios se ordena lo siguiente: “Primero.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199, los cuales entrarán en vigor el día primero de enero de dos mil ocho. Lo dispuesto en las fracciones I, V, y VI, del artículo Décimo Transitorio, les será aplicable a todos los trabajadores hasta que ejerzan el derecho previsto en el artículo Quinto Transitorio”. El Segundo artículo Transitorio, dice: “A partir de

la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 Bis-B, mismos que estarán vigentes hasta el día treinta y uno de diciembre de dos mil siete”. Es decir, la Ley ya no existe. “Tercero.- Se mantendrán en vigor todas las disposiciones reglamentarias administrativas que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto se expidan las normas relativas al presente ordenamiento.

Derechos de los trabajadores. Cuarto. A los trabajadores que se encuentren cotizando al régimen del Instituto a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se les reconocen los períodos cotizados con anterioridad.

Derechos de los pensionados a la fecha de entrada en vigor de la Ley. Décimo Octavo. Los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que, a la entrada en vigor de esta Ley gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

Estas disposiciones transitorias son unívocas, en su sentido. La Ley anterior fue abrogada, valga, abolida; el Legislador así lo decidió, contra esto nada puede el amparo, no está dentro de sus alcances; el Legislador también decidió que la Ley anterior tuviese efectos ultractivos pero sólo respecto a la clase de sujetos identificados en el numeral cuarto y en el numeral décimo octavo,

Como puede advertirse, la propuesta del ministro presidente parte de una premisa que no comparto.

Dicho en otras palabras, dice el documento, en la página 84, dicho en otras palabras: la aplicación a los quejosos de la Ley del ISSSTE vigente hasta el treinta de marzo de dos mil siete, como consecuencia indirecta de este fallo constitucional, tiene su origen en la voluntad legislativa que al valorar el contexto respectivo estableció ese ordenamiento, limitándose esta sentencia concesoria a expulsar del orden jurídico respecto de los sujetos el contexto inconstitucional con objeto de colocarlos en la situación en la que se ubicaban antes de la entrada en vigor de la Ley impugnada, la cual se integra con un conjunto de derechos y obligaciones establecidos por el Congreso de la Unión en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, de ninguna manera, por ese fallo constitucional.

Aún más, sigue diciendo el documento: conviene agregar que aun cuando en el artículo segundo transitorio de la Ley impugnada se haya referido que la anterior Ley del ISSSTE fue abrogada, lo cierto es que el diverso transitorio décimo octavo se prevé que los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes continúen ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señaladas en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

Lo que es revelador de las que, finalmente la referida Ley pervive en el orden jurídico al ser aplicada para esta categoría de gobernados; además, de las consecuencias de ese fallo constitucional, tampoco se extiende más allá de la esfera de los quejosos, ya que únicamente éstos se verán beneficiados por el efecto de esta precisa sentencia concesoria". Hasta aquí la cita del documento a que me he venido refiriendo.

Ahora bien, el juez de amparo no puede dar nueva vigencia a una ley abrogada, ni siquiera bajo el artificio de que sólo tendrá efectos

respecto de los quejosos y no puede hacerlo porque no está dentro de sus poderes constitucionales dar fuerza de ley a las leyes. La fuerza de ley únicamente puede imprimirla el Legislador, quien determina desde cuándo y hasta cuándo una norma general, abstracta e impersonal es obligatoria y coercible.

Así, suponiendo sin conceder que los preceptos a que se refiere el presidente sean inconstitucionales, el efecto de la concesión no puede ser el que propone, pues significaría invadir una esfera de competencia exclusiva del Legislador.

Ante esta circunstancia, creo que debemos preguntarnos si el único efecto natural de la concesión es revivir una ley muerta, pero esta es inviable en términos de la Constitución, no se puede entonces la causa de improcedencia derivada del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo, me parece que así tendría que ser, y debemos reconocerlo.

Por otra parte para terminar, los sujetos a los que se refiere el artículo 18, son precisamente los sujetos que ya tienen derechos adquiridos, que son los pensionados, pero única y exclusivamente para éstos. Por lo tanto, señor presidente, yo votaré en contra de la propuesta por las razones y motivos que he expuesto en esta intervención que espero no haya sido muy larga. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, como recuerdan ustedes ayer al terminar la sesión, yo pedí tiempo para tener la posibilidad de entender los extremos de la propuesta que usted nos había hecho, porque es una propuesta compleja, entiendo algunas de sus virtudes, entiendo algunos de sus alcances, y ahora quisiera manifestarme en contra de ella. Creo que no estamos

discutiendo aquí el problema en su propuesta de las pensiones individuales, de forma tal que no aludo a lo que dijo el señor ministro Valls, no es un problema de pensiones individuales lo que usted nos planteó. Tampoco creo que estemos discutiendo el tema del documento que se nos entregó el sábado en la tarde, estamos discutiendo estrictamente lo que usted nos planteó el día de ayer, el documento del sábado a que hizo alusión el señor ministro Gudiño, tenía un problema de retroactividad con certeza, y creo que ni usted en ningún momento hizo alusión a ese documento, por lo cual yo no me voy a referir al mismo, no entiendo que nadie lo haya traído aquí a discusión, entonces voy a limitarme a lo que usted nos planteó.

La premisa de la que parte la propuesta del día de ayer, es una premisa que yo no comparto y hasta donde entiendo la señora ministra Luna Ramos aceptó modificar en el engrose, y es que el sistema en su totalidad era autoaplicativo, lo que dijimos es que había condiciones de autoaplicatividad, de heteroaplicatividad, y que eso lo iríamos modulando en condiciones del análisis, esa es una premisa que me parece de la mayor importancia. Si el sistema no es en su totalidad autoaplicativo, entonces resulta ya con una primera complicación de saber qué parte sí y qué partes no podemos analizar en su condición de autoaplicatividad. El segundo problema que tiene derivado de esto mismo, es: si yo tengo un derecho adquirido, la expresión realmente "derecho adquirido" a mí me molesta mucho, me parece que es una metáfora muy del Siglo XIX, muy pobre en su capacidad explicativa, creo que una idea normal, más moderna es la de los componentes de la norma, pero en fin, así es como está planteado. Creo que en esta idea del derecho adquirido, tengo yo un derecho adquirido a un sistema, se nos dice en la propuesta de usted: que sí. Y, sin embargo, después se dice que no tengo un derecho adquirido a ciertas modalidades de ciertos elementos de ese mismo sistema. A mi en principio, y dejando de lado el problema de la autoaplicatividad, me cuesta

mucho trabajo diferenciar en un modelo o en un sistema, qué es lo que yo tengo adquirido y qué es lo que no tengo adquirido, es decir, cuáles son los componentes estructurales de un sistema y cuáles no son sus componentes estructurales, creo que ahí hay un problema bien complicado.

Si los trabajadores vienen en un amparo a plantearnos justamente que se quieren quedar en un régimen anterior por razones de años de cotización, edad y cuotas, me parece muy difícil suponer que esos no son elementos esenciales del modelo de seguridad social que ellos mismos están impugnando. Consecuentemente, creo que resulta muy difícil aplicar o predicar del todo la calidad de adquirido, y simultáneamente considerar que algunas de las partes de ese todo, no tienen esa calidad de adquirido, ahí hay una cuestión que a mi parecer es enormemente compleja construir. Si partimos entonces de este punto de vista, y suponiendo sin conceder que pudiéramos diferenciar el todo y las partes, yo me quedo con una duda, cuál es el beneficio neto que obtienen los quejosos con la propuesta, porqué, porque si dejamos vivo el décimo transitorio, lo que estamos haciendo es subirles años de cotización y estuvimos subiéndoles edad, si dejamos vivo el 102 que entendí implicaba usted en su exposición de ayer, dejamos vivo cuotas, consecuentemente vienen para que se les aplique un seguro en R.C.V., en retiro, cesantía y vejez, se les aplique el sistema y simultáneamente se les aumentan los años de edad, se les aumentan los años de cotización y se le aumentan progresivamente –cierto-, pero las cuotas, consecuentemente allí es donde ya la idea del todo y las partes de lo adquirido y lo no adquirido me parece que es difícil de entender en el sentido en que los propios quejosos lo están planteando; un problema que tenemos en este caso y eso es un algo de lo que yo más adelante me manifestaré en contra del proyecto, es que tanto en la propuesta de usted señor presidente, como en el proyecto estamos haciendo comparaciones entre

regímenes, se dice: este era el viejo, este es el nuevo y vamos a contrastarlos, pero en la propuesta de usted a mí me quedan muchísimas dudas cómo podemos comparar sistemas contra sistemas cuando me resulta –insisto-, muy difícil desprender el todo de las partes y entender que yo he adquirido un derecho a un sistema, en el proyecto en la forma en que está construido por los compañeros secretarios el problema es semejante, decimos que no hay derechos adquiridos y sin embargo, estamos contrastando cada paso un precepto contra otro; es decir, no, aquí no tenías un derecho adquirido, aquí, bueno pues ya dijimos que no hay derechos adquiridos para que tenemos que repetir lo mismo cada vez, a mí me parece que la única solución tanto en la propuesta de usted, como en la del proyecto es general un parámetro de mayor jerarquía a las leyes impugnadas; cuando el presidente López Mateos, presenta en 59 su iniciativa y después la Comisión del Senado hace su dictamen, hablan de bases mínimas, a mí me parece que este es el concepto constitucional adecuado para referirnos no a la comparación entre regímenes, aun cuando así se haya planteado como retroactividad, sino a decir, satisface o no satisface el nuevo régimen las bases mínimas, yo creo que este es el tema fuerte de cuestionar; y el otro, a partir de nuestra tesis de jerarquía dado que está en la Constitución, en los Tratados y aquí abajo en las Leyes Federales, esas Leyes Federales como la del ISSSTE, pueden ser contrastados particularmente contra el Convenio 102 de O.I.T. y en ver entre consecuencias si tiene o no satisface regresividad, en fin una serie de cosas que más adelante seguramente discutiremos en suplencia de queja, pero hacer un contraste –insisto-, entre disposiciones normativas como se hace diciendo que no hay derechos adquiridos por un lado, o hacer un constaste entre sistemas, de seguridad social, cuando en realidad estamos partiendo de un derecho adquirido del sistema pero no de unos componentes, a mí me resulta extraordinariamente complicado, uno. Dos, no alcanzo a ver con toda franqueza cuál es el beneficio neto que se llevan los

trabajadores al estar en el sistema viejo y tener los requisitos del sistema nuevo, salvo por supuesto que no irían a cuentas individualizadas. Y el tercer tema ya no lo digo porque lo expresó con toda claridad el señor ministro Gudiño en razones de la ultractividad, y aquí creo que cobra sentido todo esto, si yo tengo un sistema, el anterior y ese sistema anterior y él lo explicó muy bien y nos leyó los transitorios sobre todo el primero y el segundo, ha sido un sistema que quedó claramente abrogado, cómo es posible ahora que nosotros le demos vida al sistema antiguo y simultáneamente mantengamos la vigencia de un modelo que estamos anulando sólo en dos preceptos que son el 102 y el Décimo transitorio, la verdad tampoco y en eso coincido plenamente, lo dijo mucho mejor que yo, ya no lo repito, me cuesta mucho trabajo lanzar esos efectos hacia el futuro, por estas razones yo me voy a manifestar en contra de la propuesta que usted amablemente nos hizo el día de ayer y creo que en su momento una vez votada si tiene éxito pues aquí se acaba la vista del asunto, prácticamente quedarían algunas cuestiones particulares que habría que ver y si no, pues tendríamos que regresar al Considerando Undécimo para seguir con el problemario que nos fue presentado, esa sería mi opinión señor presidente muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Algunas veces he comentado en sentido anecdótico que cuando estudiaba la carrera de derecho y que con las características de combate de la juventud, trataba de debatir con mi padre cuando esto tenía que ver con las leyes, me decía mi padre tráete el Código, tráete tal ley, leemos los artículos y luego seguimos debatiendo, parece de Perogrullo, pero yo creo que a veces esto es lo que produce debates que empiezan a volar, se vuelven aplicaciones de derecho comparado, etcétera, etcétera, cuando, como que tiene uno que leer la Ley; además, el

sistema de interpretación de la Ley, señala como uno de sus elementos básicos, ver la exposición de motivos, de cuando respalda determinaciones que se reflejaron en la Ley, pues da suficiente luz para saber qué fue lo que se quiso hacer; desde luego, debo decir algo, me parece que no obstante que en la exposición de motivos de esta Ley, se dijo, que uno de sus propósitos era la transparencia, pues esto por lo visto resulta tan complejo, que todo lo que escuchamos es, que se busca beneficiar a los trabajadores; unos, considerando que la Ley los está afectando; otros, considerando que la Ley los está beneficiando; pero lo cierto es, que cada quien llega a conclusiones opuestas. Esto mismo nos está pasando en el Pleno, bueno, yo quisiera hacer algunas aportaciones, que casi van a reducirse a que lea yo algunos artículos; y luego, la exposición de motivos en la parte correspondiente. Pero primero haría un planteamiento un tanto digamos, pedagógico.

Yo creo que está muy claro, que a quiénes en el momento de entrar en vigor la Ley ya estaban jubilados o pensionados, o eran sus familiares derechohabientes, ya no los afecta en nada la Ley, porque les reconoce claramente lo que ya tenían. “Artículo décimo octavo transitorio. Los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes, que al entrar en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga continuaran ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.” Puede surgir aquí alguna preocupación, si el sistema anterior implicaba que lo que aportaban los trabajadores en activo eran para pagar a los jubilados, pues ahora que se modifica el sistema quién va a pagar a los jubilados, los resuelve la propia Ley, para la administración de las pensiones en curso de pago, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que reciba para este fin, los recursos que destine el gobierno federal al Instituto, para cubrir dichas pensiones, no se considerarán ingresos de este último; en otras

palabras, los jubilados, los pensionados, los familiares correspondientes, van a seguir exactamente como están, y el gobierno afronta la responsabilidad.

Después tenemos otros trabajadores. Los que al primero de abril de dos mil siete no eran trabajadores, bien, ellos ingresan el primero de abril y fechas posteriores, ellos son ajenos a la Ley anterior, están totalmente regidos por la nueva Ley. Nos quedan los trabajadores que están en la situación intermedia, y ahí es donde viene el problema que para mí planteó el señor presidente. Estos trabajadores reciben una opción, ¿pero esa opción a qué se refiere? A un régimen establecido en la nueva Ley, en su integridad, porque curiosamente el artículo 10, puso una palabra “modalidades” y si hay modalidades, son modalidades respecto de un sistema determinado, y cuál es ese sistema.

Ahora, los trabajadores que optan por el sistema de la nueva Ley, también quedan fuera, ya optaron por el nuevo sistema; y entonces seguimos con aquellos trabajadores que están ante la situación de optar o no optar. Esto se resuelve, y primero leeré la Ley y luego voy a referirme a la exposición de motivos, en qué, adelanto, usa “expresiones nítidas” que resuelven el problema para mí. “Artículo quinto. Los trabajadores tienen derecho a optar, por el régimen que se establece en el artículo Décimo Transitorio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales.”

Hay dos posibilidades, una nos manda al artículo Décimo Transitorio, otra nos manda al sistema de cuentas individuales, que es el sistema de la nueva Ley. Debo advertir, y ojalá que esto se esté haciendo, se haya hecho o se vaya a hacer, que el artículo Sexto Transitorio, para mí muy atinado, señala una serie de obligaciones, incluso para el Poder Judicial Federal, porque sus trabajadores están sujetos al régimen del ISSSTE, dice lo siguiente: “Para los efectos señalados

en el artículo anterior, dentro de un plazo que no excederá del treinta y uno de diciembre de dos mil siete –es decir, ya no se va a poder hacer, si no se hizo creo que se tendrá que hacer, pero hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete se debía haber hecho lo siguiente:– el Instituto acreditará el tiempo de cotizaciones de cada trabajador de acuerdo con la información disponible en sus registros y base de datos, así como con la que se recabe para este fin, de conformidad con los programas y criterios que estime pertinentes.”

En otras palabras, tú tienes trabajador el derecho de optar por dos sistemas, pero te lo vamos a explicar con suficiente nitidez, te vamos a dar todos los datos para que conozcas cuál es tu situación y veas qué sistema te conviene. “Con base en la información relativa al tiempo de cotización acreditado por cada trabajador, el Instituto entregará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar de los importes de los bonos de pensión del ISSSTE que les correspondan.”

“Tercero. A través de los mecanismos que estimen pertinentes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto harán del conocimiento de los trabajadores el cálculo preliminar de sus bonos de pensión así como la información sobre las opciones a que tengan derecho conforme a lo dispuesto en este ordenamiento”, y,

“Cuarto. Las dependencias y entidades deberán colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto, en todo lo necesario para integrar la documentación e información requeridas para la acreditación del tiempo de cotización, el sueldo básico y el cálculo del bono de pensión de los trabajadores, así como para informar a éstos sobre las acciones y derechos correlativos.”

Si esto se hubiera hecho, ya es un problema no de la Ley, sino problema de la práctica en el cumplimiento de la Ley, todos los

trabajadores al servicio del Estado ahorita conocerían con nitidez cuál es su situación específica para que pudieran optar con claridad, con racionalidad, sobre cuál es el régimen que les corresponde.

Pues llegamos al famoso artículo Décimo: “A los trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE se les aplicarán las siguientes modalidades:” ¿Modalidades sobre qué sistema?, si estamos excluyendo el sistema que rige esta Ley, entonces parecería como que es el sistema de la Ley anterior, porque si no ¿cuál es el sistema al que se aplican las modalidades?, porque no va a ser el sistema de cuotas individuales, y si va uno leyendo, ve uno todo lo que va a regir este sistema del Artículo 10, pero subsiste la duda, ¿y estas modalidades son sobre qué? Bueno, y ahora voy a la exposición de motivos: “Será optativo para la generación actual de trabajadores recibir un bono de reconocimiento de antigüedad para migrar a cuentas individuales, sin que de manera alguna pueda hacerse obligatorio.” Tú no quieres este sistema de cuentas individuales, no puede hacérsete obligatorio, y luego, “La nueva generación de trabajadores –obsérvese la expresión: ‘la nueva generación de trabajadores, ¿quiénes?, los que ingresen a partir del primero de abril de dos mil siete– tendrá una cuenta individual a la cual se abonarán sus cuotas y las aportaciones del Estado”, y ya continúa lo relacionado con la nueva generación de trabajadores.

La migración al nuevo sistema, la iniciativa plantea la migración hacia este nuevo sistema de cuentas individuales, con un profundo sentido social y absoluto respeto a los derechos laborales de los trabajadores; ¡pongo énfasis!, no se trata de hacerle una trampa a los trabajadores, se establece un sistema en que pueden migrar al nuevo sistema de la Ley, pero con sentido social y con absoluto respeto a los derechos laborales; la propuesta respeta los derechos de los jubilados, y reconoce amplia y cabalmente los beneficios

pensionarios de los trabajadores activos, los jubilados actuales no sufrirán ningún cambio y se verán beneficiados por la certidumbre jurídica y viabilidad financiera que aporta la reforma, debido a que bajo el nuevo régimen, las aportaciones de los trabajadores activos dejan de financiar a los jubilados, y pasan a sus cuentas individuales, el gobierno Federal financiará y garantizará cabalmente las pensiones de los jubilados actuales bajo los términos y condiciones actuales; ahí está la iniciativa, complementando perfectamente lo que dice la Ley, esto sigue siendo responsabilidad absoluta del gobierno. Los trabajadores que ingresen al sistema después de la reforma, abrirán una cuenta individual en la cual se depositarán todas las cuotas y aportaciones para el retiro, etc. etc., y viene el régimen de la Ley actual; dos opciones de transición para los trabajadores activos, el esquema de transición propuesto, consiste en dejar elegir a los trabajadores activos, entre mantenerse en el régimen actual; la exposición de motivos es clarísima entre mantenerse en el régimen actual, cuál es el régimen actual, pues el anterior a esta Ley, porque la exposición de motivos se está refiriendo a la Ley anterior, el esquema de transición propuesto, consiste en dejar elegir a los trabajadores activos, entre mantenerse en el régimen actual con modificaciones, modalidades, -dice la Ley-, que se implementarán gradualmente y el esquema del 10, va viendo la gradualidad y se describen a continuación, o recibir un bono de reconocimiento que les permita migrar inmediatamente al nuevo sistema y ¿cómo va a ser esto?, pues yo pienso que cada trabajador viendo el sistema del décimo, viendo el sistema de la Ley de cuentas individuales, verá cuál es el que le conviene, y yo no dudo que a unos les convendrá uno, y a otros les convendrá otro, porque varían mucho la situaciones del tiempo que llevan de servicios, del tiempo que han pagado sus aportaciones etc. etc., para mí es evidente que un trabajador que lleva veintitantos años de servicios y uno que lleva un año de servicio, van a estar en situaciones diferentes, y ahí tendrá que ver qué es lo que le conviene. La primera opción, es un

mecanismo innovador de migración inmediata al nuevo sistema, mediante la entrega de un bono de reconocimiento de derechos pensionarios; entonces, a ti te damos tu bono, y ya entraste al nuevo sistema, estás de acuerdo con la Ley, y dependió de tu voluntad optar por él; en el sistema de reparto actual, los trabajadores activos pagan las pensiones a los jubilados, en un sistema de cuentas individuales, cada trabajador ahorra para su propio retiro; entonces, la presunta es, quién le paga la pensión a un trabajador que ha estado pagando la jubilación a otro trabajador y con la reforma se muda a cuentas individuales, sería injusto no reconocer las aportaciones que estos trabajadores han hecho en el pasado, además en ausencia de algún tipo de reconocimiento, las aportaciones que hicieran estos trabajadores a partir de la reforma, resultarían insuficientes para financiar su retiro particularmente para los que hayan cotizado muchos años a la fecha de la reforma; y luego trata de resolver el problema que por el momento pienso que no interesa, porque es para los que emigran al nuevo sistema.

Paso adelante, y dice lo siguiente la exposición de motivos: la segunda opción que contempla la iniciativa para los trabajadores activos al momento de la reforma, es que puedan mantenerse dentro del sistema antiguo, el cual será modificado de manera gradual considerando que como ya fue comentado el sistema actual no es viable en términos financieros y sería imposible mantener el sistema bajo las condiciones de retiro actuales.

De manera tal que para mí la exposición de motivos permite la lectura del artículo décimo, el artículo décimo está presentando las modalidades del sistema antiguo que es la opción que se da a todos los trabajadores que lo eran al entrar en vigor la Ley el 1º de abril de 2007.

Luego entonces, pues pienso que lo expuesto por el señor ministro presidente, con pleno respeto, pero estaba suponiendo que hay toda una serie de alteraciones substanciales a lo que ya se tenía derecho, no, a lo que se tiene derecho se sigue teniendo derecho, lo único y que eso ya será problema del debate, si las modalidades que se dan en el artículo décimo Transitorio son constitucionales, respetan el régimen de seguridad social previsto en el 123 constitucional y nada más, porque pienso que el problema de retroactividad era totalmente superado en la medida en que no se está obligando a nadie a un nuevo sistema sino simplemente modificaciones del nuevo sistema. Ahora si llegamos a la conclusión de que esto viola el régimen de seguridad social pues por sí solo ya todo se acaba y si llegamos a lo contrario pues no podemos decir que hubo una aplicación retroactiva desfavorable, por qué, porque no se viola el régimen de seguridad social.

De modo tal que por el momento yo fijo esta posición, no comparto lo expresado el día de ayer por el señor presidente y desde luego pues sigo abierto a todo el debate en torno a toda la problemática que se está diciendo, creo que me he sujetado a lo que ha sido una regla que tradicionalmente ha tenido el Pleno de la Suprema Corte de que una de las primeras fórmulas de interpretación de la ley cuando ésta resulta confusa, es ver la exposición de motivos y cuando esta exposición de motivos es coherente con lo que finalmente aprobó el Legislador es legítimo aprovechar lo que en ella se dice, para fortalecer el sentido de la norma que se está interpretando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, teniendo a la mano la versión taquigráfica del día de ayer, comienzo por ver que el señor ministro presidente, inicia su planteamiento de esta manera, dice: "La finalidad esencial del Estado mexicano a

través del Poder Legislativo para reformar la Ley del ISSSTE a través de esto se busca fortalecer al Instituto como premisa fundamental para llegar a ese fortalecimiento, encuentro en el diseño de la nueva Ley cuando menos, tres medidas fundamentales que hacen que el nuevo régimen de seguridad social sea distinto al anterior".

Por principio de cuentas yo coincido plenamente con él en esta parte donde dice que "la finalidad de la reforma fue precisamente fortalecer al Instituto", por qué razón, porque basta leer la exposición de motivos para que nos percatemos de cuál es la situación financiera actual del Instituto, por principio de cuenta se dice: "Rescatar a una institución bajo cuya responsabilidad se encuentra la atención de la salud de más de 10% del pueblo mexicano y que tiene también la tarea de asegurar a más de medio millón".

Sí es un tema de carácter financiero, pero es sobre todo el gran cometido de encontrar la solución a un delicado problema social que se manifiesta cada día en la inconformidad de los derechohabientes del ISSSTE.

Por otro lado, también vemos que con el progreso económico y el mejoramiento de las condiciones de salud, la gente tiende a vivir más años y a tener menos hijos, esto provoca que con el paso de los años y las generaciones disminuye el número de trabajadores por pensionado, y aumenta la duración de las pensiones, sobre todo tomando en consideración que se trata de un fondo de pensiones que conserva el sistema de reparto.

Luego, hay algunos ejemplos de cómo antes se daba la posibilidad de que veinte trabajadores en activo subvencionaran la pensión de un trabajador; y cómo se ha reducido esto a cinco, con el paso del tiempo.

Por otro lado –dice-: para cubrir la diferencia entre los ingresos y las obligaciones actuales y futuras del ISSSTE, se requeriría un monto equivalente a cerca del cincuenta por ciento del producto interno bruto del PIB.

Y bueno, nos viene dando una serie de razones en las que se nos dice a cuánto tendría que ascender de alguna forma el subsidio del gobierno Federal, para que esto pudiera en un momento dado tener viabilidad.

También se nos menciona que sería, si el sistema de cotización siguiera siendo el mismo, los trabajadores tendrían que aportar algo así como el cuarenta por ciento de su sueldo, mínimo, para que pudieran llegar a obtener la pensión que en estos momentos están recibiendo.

Con cifras como éstas, creo que, -ahí coincido plenamente con el señor presidente- ésa es la razón fundamental de la reforma y además tengo también por aquí a la mano una auditoría formulada por el auditor superior de la Federación, donde, en sus recomendaciones, precisamente lo que indica es el cambio de régimen, precisamente porque haciendo un estudio en el año dos mil, de las cuentas públicas de mil novecientos noventa y dos, al año dos mil, se llega justamente a la información de que el régimen de pensiones ya no da para más; y que lo más importante dentro de sus recomendaciones, es precisamente un cambio; un cambio de sistema.

Entonces, en ese sentido, yo coincido plenamente, ésa es la razón de ser de la reforma y la idea de hacer viable la labor del ISSSTE.

Por otro lado, también nos dice el señor presidente, que entre las cuestiones que encuentra para que él manifieste, existe un problema de retroactividad, son:

La primera, encuentro que hay un aumento a los trabajadores en activo, aumento de edad y de años de servicio; todo esto progresivo para lograr las siguientes finalidades: obtener mayor fondeo para el Instituto; retrasar el beneficio de la pensión de retiro por razones de edad o de años de servicio; lo cual traerá como consecuencia más tiempo de cotización y menos tiempo en la duración de la pensión.

Y luego aquí, nos pone también un ejemplo él, de lo que sería el promedio de vida.

Otro de los cambios es precisamente al que se refería hace ratito el señor ministro Azuela, que es el derecho de opción.

Y por último, la última parte o la última, preocupa al señor presidente, mucho, que ¿qué va a pasar cuando un asegurado al final, al obtener su pensión, compre una pensión con una aseguradora?; y aquí le surgen también varias inquietudes en las que dice, que la primera es: ¿de qué naturaleza es la relación entre el asegurado y la aseguradora; va a ser de carácter mercantil; cómo son los seguros?; segundo, ¿ante que órganos jurisdiccionales tendría que acudir para demandar el incumplimiento por parte de la aseguradora a un juicio mercantil de estricto derecho, siendo que se trata de un trabajador?

Y por último, dice que ¿qué posición guarda el Estado mexicano respecto de estas aseguradoras, en el caso de que llegaran a quebrar y que quién respondería al final de cuentas de los ahorros de los trabajadores que estuvieran en un momento dado ahorradas en estas instituciones?

Éstas son las principales inquietudes que se nos hacen el día de ayer; y respecto de ellas quiero pronunciarme.

Por lo que se refiere a –y bueno, precisamente en este cambio que hace consistir el señor presidente en estas tres inquietudes fundamentales-; es, donde dice él, hay un cambio de sistema; y en este cambio de sistema se da un problema de retroactividad ¿por qué?, precisamente porque se deja de reconocer todo esto que de alguna manera los trabajadores ya tenían en su haber conforme a la Ley anterior.

Bueno, yo quisiera en este momento manifestar mi opinión respecto de cada uno de estos puntos.

Por principio de cuentas, si nosotros nos vamos a lo que es el aumento de cuotas, edad, antigüedad y tener el derecho a una pensión; esta primera parte que se señala en estas inquietudes manifestadas por el señor presidente el día de ayer; aquí yo diría, éste no es un problema de retroactividad ¿por qué razón?, porque aquí lo único que se está determinando a través de la nueva Ley, efectivamente es un cambio de sistema pensionario; pero al final de cuentas este cambio de sistema pensionario se viene dando a partir de la vigencia de la nueva Ley; a partir de la vigencia de la nueva Ley y aquí lo que la Constitución nos establece es, no afectar derechos adquiridos o a los componentes de la norma, conforme lo quieran llamar, pero lo cierto es que lo importante es no afectar de retroactividad en la nueva Ley. Entonces, si se está estableciendo un nuevo sistema de pensiones, con mayor cuota, con mayor antigüedad para obtener derecho a pensión, lo cierto es, que simplemente se está innovando un nuevo sistema, pero el que hecho de que se tuviera en la Ley anterior la posibilidad de una edad menor para obtener la pensión, o el pago de cuotas de menor ingreso, no quiere decir que esto esté afectando un derecho retroactivo. ¿Por

qué razón? Porque se está dando un cambio de sistema, y el cambio de sistema se está dando de aquí para adelante, es decir, de la vigencia de la Ley para adelante, el problema de retroactividad se nos daría si se estuviere en un momento dado estableciendo en un Transitorio, que los que ya están pensionados, que los que ya tienen en su haber la pensión que tuvieron conforme al régimen anterior, tuvieran que aumentar la cantidad en la cuota correspondiente, o que los años con los que se jubilaron ya no dieran para la cuota respectiva, o para la pensión respectiva; entonces, si esto sucediera, estaríamos en el caso de estar afectando derechos adquiridos. Sin embargo, creo que no es así, la aplicación de la nueva Ley, está dándose a partir de la vigencia de la nueva Ley.

Por otro lado, también se ha dicho, que fundamentalmente la modificación de las pensiones, ha entrañado un poco también el derecho de opción, el derecho de opción que se está señalando en este artículo Décimo Transitorio, este derecho de opción del artículo Décimo Transitorio, de alguna forma puede no existir, no es obligación de la nueva Ley el establecer opciones, la nueva Ley está estableciendo un sistema que en opinión del Legislador, está siendo acorde a los nuevos tiempos, acorde a la situación económica, política, social del país; entonces, está estableciendo un derecho de opción, pero podría no establecerlo, simplemente para determinar, de aquí para adelante el nuevo sistema de pensiones es este. Sin embargo se está estableciendo, y ahorita voy a entrar a dar mi opinión respecto de lo que para mí implica el derecho de opción, pero al final de cuentas, esto no quiere decir tampoco que exista un problema de retroactividad, por el hecho de existir, no, el hecho de que existe el derecho de opción, simplemente determina que el Legislador quiso de alguna manera que prevalezca una parte del sistema anterior, respecto del nuevo sistema que está estableciendo en la Ley nueva, pero al final de cuentas, eso no quiere decir que haya tampoco un problema de retroactividad.

Y por otra parte también se dice, qué pasa con el nuevo sistema, cuando los trabajadores tendrían en un momento dado que contratar con otro tipo de sociedades mercantiles, como serían por decir algo, las aseguradoras o las afores, y que esto generaría de alguna forma otro tipo de relaciones de carácter mercantil, que generaría, pues, tener determinados juicios en los que no se les tome prácticamente el carácter de trabajadores, por ser juicios de estricto derecho, y porque de alguna manera también, cómo se prevé, el hecho de que estas afores o estas aseguradores pudieran llegar a quebrar. Me refiero a esta última parte para luego regresar nuevamente a la opción.

Por lo que hace a esto, pues yo creo que el principio de solidaridad que se ha establecido para efectos de seguridad social, no puede entenderse en el sentido de que sólo sea el Estado, el obligado a proporcionar este servicio, sino que éste puede ser de alguna manera establecido entre los trabajadores, entre el Estado, incluyendo a los patrones, que es lo que se ha establecido a lo largo de la historia, a través de lo que ha sido en nuestro derecho constitucional y legal, la seguridad social. Si nosotros vemos cómo se establece inicialmente la seguridad social, pues diremos, se inician con las cajas de ahorro, con las cajas de ahorro, en las que en realidad quienes estaban aportando una cantidad para tener algo con que subsistir con posterioridad, pues eran los propios trabajadores.

Por otro lado también, se estableció más adelante la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, y aquí qué decía: “que el propio trabajador tenía que contribuir voluntariamente al fondo de pensiones”. Se establece con posterioridad la Ley de Pensiones Civiles de 1947, y aquí qué se determina: el descuento forzoso para estos efectos, de un 5% de su sueldo.

El treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, se expide la primera Ley del ISSSTE, en la que de alguna forma se están incorporando ya algunas de las conquistas laborales que se establecieron ya respecto del IMSS en 1943. Y en 1960 se adiciona el Apartado B del artículo 123 de la Constitución, a fin de establecer ciertos principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

En febrero de 1962 se reformó el artículo 123, Apartado A, para crear el fondo de vivienda, en el que se establece también que la participación tanto del trabajador como del patrón, para el establecimiento. Y el 27 de diciembre de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del ISSSTE de 1983, donde se aborda también el concepto de solidaridad, en tanto que se pretendió que todos los servidores públicos gocen de igualdad en prestaciones, en salarios, con ciertos topes, un cómputo de años de servicio para tener pensiones, etcétera, etcétera, etcétera.

Bueno, a lo que voy es a esto: el concepto de solidaridad a final de cuentas no implica que el Estado tenga que hacerse cargo de todo este tipo de prestaciones, sino que a lo largo de toda nuestra historia constitucional y legal ha sido una participación de los trabajadores, de los patronos y del Estado.

Sobre esta base, si en estos momentos se está estableciendo la posibilidad de que los trabajadores puedan contratar algún seguro con una empresa privada o establecer cuentas, no necesariamente en PENSIONISSSTE sino en las AFORES, lo cierto es que esto no implica que se esté violentando ni el artículo 123 constitucional en su fracción XI, porque lo único que nos está estableciendo aquí son los requisitos mínimos, precisamente de seguridad social, y en esto no se está determinando en qué forma se va a otorgar esta seguridad social, sino simplemente está determinando que se otorgue. Esto

aunado a los compromisos internacionales a los que México ha sido signatario, también se ha establecido el compromiso de establecer la seguridad social; ¿cómo? en el régimen que considere conveniente de acuerdo a sus particularidades y circunstancias.

Por otro lado, también si pensamos ¿qué sucede si se hacen este tipo de contratos? ¿habrá un contrato de carácter mercantil? ¿ante quién se van a ventilar en un momento dado estos compromisos que llegue a tener con este tipo de sociedades mercantiles? Bueno, pues como cualquier otra, al final de cuentas yo quiero mencionar que actualmente el sistema de pensiones pues es impugnabile a través del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un órgano que finalmente es de estricto derecho, es un procedimiento seguido ante autoridades formalmente administrativas. Entonces, yo ahí no veo tampoco una gran novedad.

Y por lo que hace a que si en un momento dado llegaran estas empresas a quebrar o a tener algún problema en el que no pudieran responder a los ahorros de los trabajadores, creo que la Ley también lo tiene perfectamente previsto. Por aquí nosotros vemos que se dice: “En el caso de una quiebra, la ley que prevalece en los concursos mercantiles y el CONSAR es el designar a un síndico para proponer medidas que salvaguarden a los trabajadores durante el proceso de liquidación.” Es decir, de antemano se está previendo que si llegara a suceder una situación de esta naturaleza existe la obligación de salvaguardar los intereses de los trabajadores.

No les voy a leer la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, pero que de alguna manera está haciendo referencia también a estas circunstancias y nos está diciendo cómo las sociedades de inversión, las administraciones y operadoras tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban, en los términos de la Ley de Seguridad Social; y todas las salvaguardas

que esta Ley impone, que no se las voy a leer para efectos de no cansarlos, todas las salvaguardas que hacen que se tengan todas las medidas necesarias para que estas empresas no corran ese riesgo.

Pero, en un momento dado, si llegara a darse esa posibilidad, también encontramos otra situación: un artículo expreso en la nueva Ley del ISSSTE, que es el artículo 231, que dice: “Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiere será cubierto por el gobierno federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las entidades federativas o municipales que coticen al régimen de esta Ley, en la proporción que a cada uno corresponda.”

Por si fuera poco, también el artículo Décimo Transitorio está estableciendo esta misma situación.

El artículo Décimo Transitorio nos dice esto: “Estarán a cargo del gobierno federal, las pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo Décimo Transitorio, así como el costo de su administración. El gobierno federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que en ningún caso afectarán a los trabajadores”.

Entonces, de tal manera que esa preocupación queda prácticamente salvaguardada con estas disposiciones a las que hemos hecho referencia.

Volviendo al problema de la opción. En este sentido, yo entiendo la preocupación del señor presidente.

Creo que una de las cuestiones que tanto en las demandas que han motivado estos juicios, como en las comparecencias que tuvimos de los quejosos, una de las situaciones que más preocupó, fue precisamente ese apartarse del régimen anterior y el cambio total o radical que se daba hacia el régimen nuevo, eso me quedó a mí muy claro, y creo que eso permeó mucho en el ánimo del señor presidente, y creo que es la preocupación que él manifestó el día de ayer.

Yo vuelvo a repetir que estoy perfectamente conciente que no existe ningún problema de retroactividad, ni tampoco existe ningún problema de inconstitucionalidad en cuanto a lo establecido por el 123 Apartado "B", fracción XI, respecto de lo que debemos entender por principios básicos de seguridad social, creo que esto se encuentra plenamente garantizado.

Sin embargo, la preocupación que se manifiesta en este sentido por el derecho de opción, yo creo que en un momento dado va un poquito en la línea de lo que marcaba el señor ministro Azuela, hace ratito en su intervención; por qué razón, porque los trabajadores lo que nos están diciendo es: me están cambiando a un régimen totalmente diferente en el que me alteran todas las prerrogativas o las condiciones con las que yo me encontraba en el momento en que estaba vigente la Ley anterior.

Yo en esto, como les digo, coincido plenamente en que al final de cuentas el ISSSTE, pues no es el patrón, simplemente es como una aseguradora, es simplemente una aseguradora del Estado, y lo que está haciendo es cumplir con lo que la Ley que la rige está determinando en la forma en que debe de otorgar los beneficios de seguridad social, pero al final de cuentas lo importante es, en este problema de la opción, realmente se les deja en la posibilidad de que

no opten por el régimen anterior. Yo ahí difiero un poquitito del señor ministro Gudiño cuando dice que se le está dando ultra actividad con la postura del señor ministro presidente a la Ley anterior. Yo creo que no, y haciendo alguna interpretación de algunos de los artículos, sobre todo de los transitorios, podríamos llegar a la conclusión contraria.

Yo creo que al final de cuentas, sobre todo tratándose de pensiones, tratándose de pensiones, no estaríamos en la posibilidad de decir de que se les está dejando en estado de indefensión por ejercer el derecho de opción, yo creo que de la lectura de varios de los artículos a los que ya hizo referencia en alguna parte el señor ministro Azuela, y a los que ahorita me referiré yo en lo personal, creo que no se está alterando este sistema.

Ahora, no es fácil entenderlo, por qué razón, porque el mecanismo es complejo, en sí mismo es complejo, sobre todo el mecanismo del artículo Décimo Transitorio.

Por esa razón quizá si propusiéramos una interpretación conforme de la lectura de este artículo Décimo, quedaría yo creo, perfectamente claro qué es lo que se está estableciendo en relación con el derecho de opción.

Si nosotros vemos el artículo 1º, el 1º de la Ley d el ISSSTE, dice: “La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199, los cuales entrarán en vigor el día primero de enero de dos mil cinco.

Lo dispuesto en las fracciones I, V y VI del artículo Décimo Transitorio, le será aplicable a todos los trabajadores hasta que ejerzan el derecho previsto en el artículo Quinto Transitorio”.

Luego nos dice el artículo 2º. “A partir de la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 Bis, b), mismos que estarán vigentes hasta el día treinta y uno de diciembre de dos mil siete”.

Por otra parte, el artículo 18º, nos está precisando, el artículo 18º, nos dice: “Los jubilados, pensionados, o sus familiares derechohabientes que a la entrada en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos, en términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento”.

Hasta aquí, lo que podemos entender es que la Ley anterior se derogó parcialmente, por qué se derogó parcialmente, en tanto que se establece que las personas que se hayan jubilado o pensionado durante su vigencia, seguirán ejerciendo los derechos, de acuerdo a lo previsto en esa Ley, en esa Ley.

Ahora bien, hay que ver la exposición de motivos, Don Mariano Azuela, leyó hace rato una parte, que a mí en lo personal me parece muy interesante, y que dice: Que tratándose del régimen de pensiones, se establece un esquema de transición que consiste en dejar elegir a los trabajadores entre mantenerse en el régimen actual, con modificaciones, que se implementarán gradualmente, o recibir un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios.

Las modificaciones del régimen previsto en la Ley del ISSSTE anterior, se establecen en el artículo décimo Transitorio de la Ley reclamada, y tiene por objeto fundamental, disminuir el índice de

jubilaciones. Esa es la razón de ser de este artículo, considerando por ello que la expectativa de vida ha incrementado, y el número de trabajadores en activo por pensionado, ha disminuido considerablemente.

Estas modificaciones las podemos ver en el artículo, y no se las voy a leer, pero finalmente nos está diciendo que se mantiene el requisito de los treinta años para los hombres, para las mujeres de veintiocho, nos va dando un régimen de transición paulatino a dos años, hasta el dos mil veintiocho, y finalmente nos va diciendo de qué manera, de qué manera se va a aplicar prácticamente el nuevo régimen.

En este orden de ideas, es evidente que el artículo décimo Transitorio, no regula en su integridad el anterior régimen de pensiones, sino únicamente, y esto es para mí lo importante, únicamente las modificaciones que se hicieron al mismo. Qué quiere esto decir. La opción nos está dando la posibilidad de que el régimen anterior continúe para quien lo ejerza, cómo, con las modalidades que se están estableciendo en el artículo décimo Transitorio, con la finalidad de disminuir por supuesto qué, el índice de jubilaciones, que es la finalidad de la propia reforma. Por lo que en lo no previsto por dicho numeral, deberá atenderse a las disposiciones de la Ley anterior, que regulan ese régimen, inmersas en el capítulo correspondiente.

En tal sentido, el hecho de que en el décimo Transitorio de la Ley reclamada, no se establezca a favor de los jubilados y de los pensionados una gratificación anual, con el concepto de aguinaldo, que ayer se refería el señor presidente, que se establecía en la Ley anterior, un pago de trece meses a la pensión anual, y que en la actual, únicamente se está refiriendo a doce meses, no quiere decir que se les esté coartando, simplemente es la modalidad que se está estableciendo para efectos de la entrada escalonada al nuevo

régimen de pensiones, pero que finalmente está respetando en esta parte el régimen anterior.

Por tanto, debe estimarse también que los trabajadores que opten por el régimen anterior modificado, gozarán de todos los beneficios relativos a los seguros de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada, como son, bueno finalmente a lo que yo voy es a esto, se está mal interpretando el artículo décimo en el sentido de decir: No es cierto que te estén dando una opción valedera, porque te están dando atole con el dedo, casi casi al decirse que te están aplicando el régimen anterior, pero, mira, te quitan los doce meses de aguinaldo, y al final de cuentas te aumentan las cotizaciones, te aumentan el año, te aumentan el tiempo, y todo, no, el aumento es gradual para quienes optan por el nuevo régimen, pero para los que se quedan en el anterior, es en las modalidades establecidas en este artículo, que es a lo que se refiere exclusivamente el artículo décimo, pero por lo demás, está dejando prácticamente vigente la Ley anterior, la Ley anterior en materia de pensiones precisamente estableciendo, incluso algo que también preocupaba mucho al señor presidente el día de ayer, que es lo relacionado con el incremento de las pensiones, el incremento de las pensiones está establecido también en el régimen anterior; entonces, en ningún momento creo yo, dándole esta lectura, sobre todo tomando en consideración lo que se dice al respecto en la exposición de motivos y lo que se está diciendo en los artículos transitorios, en ningún momento se les está vedando a los trabajadores de esta posibilidad de que sus pensiones se queden congeladas eternamente desde el momento en que se las otorguen, sino que lo único que está diciendo es: de esta opción que estás ejerciendo si te quedas en el régimen anterior te estoy modalizando cómo se va a dar a partir de este momento, pero esto no quiere decir de ninguna manera que se esté quitando las prerrogativas que se dan conforme al régimen anterior, porque de

entenderlo así, entonces de alguna forma, creo que no se le está dando la lectura correcta al artículo décimo Transitorio, porque el artículo décimo Transitorio, solamente está modalizando el cambio correspondiente pero no está diciendo que estén abrogadas en este sentido las condiciones en las que se dieron las pensiones en la Ley anterior; sobre esta base como sí el sistema es complejo, el sistema es, pues sobre todo ofrece muchas posibilidades de duda y esto lo estamos viendo precisamente porque surgen de esta discusión, yo lo que sugeriría es: una interpretación conforme de este artículo, hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se especificaría de manera clara, cómo se entiende realmente la opción que establece este artículo décimo Transitorio, y creo que con esto no dejaríamos lugar a duda en el momento en que pensarán, bueno se va a aplicar totalmente el régimen anterior, no porque nada más es en este sentido, se les va a quitar el aumento de pensiones y se les quita el aguinaldo, ¡No! Yo creo que queda exactamente establecido conforme lo tenían determinado en el régimen anterior, simple y sencillamente es hacer la interpretación correspondiente, para qué, para que no quede lugar a dudas de que no es la intención del Legislador, porque así se advierte tanto de los Transitorios como de la exposición de motivos, que ésa es la interpretación correcta de este derecho de opción que se establece en el artículo diez mi propuesta sería entonces, no estaría de acuerdo con pensar en que estuviéramos hablando de un problema de retroactividad, sino simplemente en la aplicación del artículo décimo Transitorio, entender cuál es realmente el sentido que quiso imprimirle el Legislador para efectos del derecho de opción y sobre esta base establecer la interpretación conforme, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, no cabe duda que la deliberación y el debate nos va llevando a incursionar a nuevos temas, ya los primeros que señaló el señor

ministro Azuela, y ahora la señora ministra, muy interesantes e importantes; sin embargo, no obstante el lugar que estoy ocupando al hacer uso de la palabra, pues me voy a ir un poco al planteamiento original que inicia este debate; nos quedamos el día de ayer, con una particular, —así la bautizó el señor ministro presidente— particular convicción personal en este caso, misma que todos hemos atendido, nos hemos hecho cargo de ella, ahora lo hago yo, los que hemos intervenido en esta mañana y yo quiero decir que contrariamente a lo que se ha venido exponiendo por los anteriores compañeros ministros, yo sí comparto la particular convicción del señor presidente, yo también y voy a destacar dos párrafos de lo dicho por él, dice: “Me convence el argumento de que el nuevo sistema que diseña la Ley actual del ISSSTE, contiene cambios trascendentales, al sistema de pensiones de retiro, no considero, ni la constitucionalidad ni la inconstitucionalidad de estos cambios, en abstracto, probablemente conforme al 123 Apartado 11 de la Constitución, se pueda diseñar un sistema de seguridad social sobre esas bases, pero sí estoy convencido de que tener este régimen de seguridad social que establecía la Ley anterior, el régimen como tal, es un derecho adquirido y que el cambio de régimen de seguridad social con estas modalidades puede estimarse retroactivo, que adolece el vicio de retroactividad para los trabajadores en activo por qué, porque se le saca de él aunque se establece una opción, la opción no es quedarte como estás, o ir a un nuevo régimen sino ir a dos nuevas posibilidades que son diferentes: una, contrastantemente diferente con el régimen actual; otra se dice, se asemeja mucho al régimen actual, pero aun asemejándose mucho a éste, imprime modalidades muy importantes que desde mi punto de vista, afectan derechos adquiridos.

Estas expresiones yo las comparto, yo las suscribo totalmente, desde mi punto de vista, efectivamente hay un problema de violación al principio de retroactividad, a partir de la consideración, de que

efectivamente se trata de derechos adquiridos; hablo así de derechos adquiridos, a riesgo de estar utilizando un término decimonónico; pero creo que nunca como en este caso tiene un contenido tan puntual frente a una expectativa de derecho, lo que es un derecho adquirido; "cualquier bien que ingresa al patrimonio del trabajador por la vía que se le caracterice, constituye un derecho adquirido sin más"; no lo ubiquemos en ninguna posición doctrinaria, ni en ningún otro lado, sino en el contenido del calificativo del derecho.

En ese sentido y sí, este Alto Tribunal ha utilizado métodos para determinar el problema o resolver el problema de retroactividad, en atención a la Teoría de los Derechos Adquiridos y las Expectativas de Derecho y la Teoría de los Componentes de las Normas; pues bien, en cualquier de los dos casos, sí existe una violación al principio de retroactividad, desde mi perspectiva; no voy a entrar a ellos, sino a constreñirme a esta caracterización de por qué sí comparto esta propuesta. Quiero hacer una advertencia de lo dicho en esta mañana, se me hace muy interesante, estaba tomando nota de lo que estaba diciendo la señora ministra Luna Ramos, en tanto la propuesta que ahora hace, de hacer una interpretación conforme; una interpretación conforme del artículo décimo transitorio, es una situación que quedará en el debate lo está apuntando, que ahora en la reflexión, seguiremos transitando en ella; porque parecería que ahí, sin hacer el compromiso de encontrar esta situación de retroactividad; parecería, creo, así podrá entender el resultado jurídico tal vez sería el mismo.

Sin embargo, yo por el momento, no comparto el proyecto, en cuanto de manera global y así hace todo su discurso y toda su construcción para tratar que estamos en presencia expectativas de derechos; yo creo que estamos en presencia de derechos plenamente adquiridos, constitucionalmente adquiridos, precisamente por virtud del

contenido del artículo 123 de nuestra Constitución. Este precepto ha introducido diversos bienes, facultades y provechos en el patrimonio de los trabajadores del Estado y de sus familias, derechos, que desde mi punto de vista, no pueden disponerse por el Legislador; estos derechos fundamentales son para el Legislador indisponibles, en tanto que están constituidos como garantías mínimas, bases mínimas de seguridad social por el artículo 123 constitucional. Hay una posibilidad de configuración, pero nunca rebasando los límites constitucionales, esto es sin rebasar los principios constitucionales; estas bases mínimas son derechos básicos, constitucionalmente adquiridos por el hecho de estar en la Constitución, no necesitan más que ellos.

Y para estos efectos, desde mi perspectiva, partiendo de la base de los principios que sustentan la posición que ha puesto a nuestra consideración el señor ministro Ortiz Mayagoitia, yo la derivo del 123 constitucional, en función de la caracterización del salario y de donde debemos nosotros vincular el salario y las prestaciones sociales inherentes al salario, para determinar cómo efectivamente constituyen un derecho adquirido, respecto de la cual existe un principio como barrera, como límite a un derecho fundamental del derecho a gozar de un salario y de las prestaciones que de él deriven para efectos de tener esta protección constitucional.

El hecho de que efectivamente, la nueva Ley imponga otras modalidades, otras cargas, otros tiempos, está alterando precisamente estos derechos adquiridos y por el momento, hago solamente este pronunciamiento. En esencia aunque por otras razones que nos pueden llevar al mismo resultado, yo sí comparto hasta hoy, esta propuesta de inconstitucionalidad por violar principio de retroactividad en estos temas, en la manera de considerarlo como un sistema; un sistema de normas autoaplicativas que en función de ello y en sus contenidos resulta inconstitucional.

Estaré muy atento a continuar con el desarrollo de la plática, sobre todo en los extremos que se están presentando ahorita en este momento.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Gracias señor presidente.

Señoras y señores ministros. Yo creo que si el ministro Silva se esperó, pues yo me esperé más. Consecuentemente, me encuentro con más elementos en ésta muy, muy sugerente discusión que hemos tenido.

Yo quisiera no repetir, voy a tratar de ser muy breve y reorganizar los planteamientos que traía preparados en función del planteamiento que nos formuló el día de ayer el presidente, porque ya han sido abordados muchísimos de los aspectos que yo pensaba comentar, pero me parece que tengo que justificar por qué me separo de esa propuesta que se nos formuló ayer. Y quiero darle un enfoque, con algún matiz diferente al que se ha abordado, pero en la línea que mencionó el ministro Cossío, que me parece fundamental.

El Constituyente no estableció las peculiaridades y particularidades de un sistema de seguridad social; estableció bases mínimas en el Apartado B, que además tiene características de excepción, puesto que rige nada más a los trabajadores al servicio del Estado y si analizamos sistemáticamente el artículo 123, en su párrafo inicial, dice: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes de trabajo respecto a: el inciso b)” y en el inciso b) un subapartado en la fracción XI, que se refiere a bases mínimas de seguridad social. Desde este ángulo

me parece, y recojo la premisa que planteó el ministro Cossío, aquí sí, que no es en primera instancia la comparación bis a bis sistemas, sino es: si en principio el sistema responde a las bases mínimas de la Constitución. A partir de ahí pueden venir otro tipo de análisis constitucionales, como puede ser, si hay algún convenio internacional que conforme a los criterios de este Pleno ha signado México y consecuentemente, y ratificado el Senado, y consecuentemente son ley superior que pudiera, a la luz del 133, traer una consecuencia de invalidación de un precepto, pero no del sistema. De igual manera, frente a los argumentos de retroactividad se tendría que hacer el análisis particular, como aquí se ha señalado. A mí me parece, que aceptar a priori que es retroactivo y, por lo tanto, la Ley resulta inconstitucional no responde a este marco de análisis constitucional.

Ahora bien, me parece aquí ya se han vertido argumentos que yo recojo y no me voy a detener en ellos que podría yo sostener y apoyar, en relación a por qué muchas de las cuestiones que aquí se han planteado no resultan inconstitucionales y no resultan retroactivas, pero me parece que esto en todo caso sería materia ya del análisis particular, porque quiero llamar la atención de que el ministro presidente nos llevó a un planteamiento global, pero que tenemos agravios específicos, como se señaló, que eventualmente tienen que ser analizados y decididos en cada caso particular, entonces por esta razón me aparto en este sentido del planteamiento.

Ahora, me parece que aquí nos han traído a colación el ministro Azuela, la ministra Luna Ramos un nuevo tema global que nos permitiría resolver, en su caso, un aspecto integral respecto al artículo Décimo, y están introduciendo la posibilidad de una interpretación conforme de los textos legales. Consecuentemente, yo quisiera escuchar las argumentaciones antes de pronunciarme al

respecto, parece ser que hay argumentos hasta ahora sólidos para poder inclinar una decisión, pero, es decir, ante la novedad del argumento yo no tendría una opinión. Simplemente refiero estas consideraciones para que quede claro que me aparto de la propuesta inicial; lo digo con el mayor de los respetos y demás consideraciones que nos hizo el presidente el día de ayer; y que creo que ya cuando se analicen los temas individuales podrán darse varios argumentos para argumentar si es retroactivo o no cada uno de estos aspectos. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente. Ya con las intervenciones de todos los señores ministros, prácticamente me dejaron sin materia y voy a ser sumamente específica en algunos puntos, no voy a entrar a otros.

Coincido con los que se han manifestado que, en mi opinión, el décimo transitorio no es retroactivo, por qué, porque da esta opción, y a los que no opten por la acreditación de bonos del FOVISSSTE, simplemente como dijeron algunos de los compañeros, simplemente se les sigue aplicando la Ley anterior; para mí éste es precisamente la clave, y por supuesto, coincido con lo que señaló el ministro Cossío, que lo que falta es analizar las modalidades, exactamente, esto ya señalaba él algunas, si hay una regresión o no de acuerdo con estas bases mínimas de seguridad social y que están en el 123, o bien, en relación a una jerarquía normativa con los convenios y los tratados internacionales.

Así que, esto yo pienso que se tendrá que ir analizando en relación a las modalidades que, precisamente sujetan a esta opción de seguirse aplicando la Ley anterior como lo señalaban los diversos ministros.

Otra de las inquietudes del señor ministro presidente, ya para terminar es qué pasaría, ya lo dijo la ministra, si en un momento dado se contrata, si es un contrato mercantil, sí, sí es un contrato mercantil entre el asegurado y la aseguradora, por supuesto; y quién responde en caso de quiebra, ella ya mencionó textualmente el artículo décimo segundo, en donde el gobierno federal, estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se otorgan a los trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo décimo transitorio, así como el costo de su administración, y el gobierno federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determinen las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que en ningún caso afectarán a los trabajadores.

El Instituto transferirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos a que se refiere el artículo anterior en los términos en que convengan.

Y, por otra parte, yo sí quisiera mencionarles que en este sentido y hablando ya del otro tema, de este tema del contrato mercantil, yo pienso que precisamente el Legislador ha establecido empresas de seguros de pensiones con objeto exclusivo, y esto es para no mezclar, por supuesto, ninguno de estos recursos con recursos de aseguramiento de otras cuestiones que no sean estrictamente las de seguridad social.

Y, por otra parte también, en las propias leyes tanto en la Ley del ISSSTE como en la Ley del Seguro Social y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las Siefores, éstas que se llaman así, se garantizan o estarán garantizadas en todo momento, porque ahora como permite la migración de un sistema a otro, de la Ley del ISSSTE a la Ley del Seguro Social y viceversa; pues entonces, estas Siefores estarán garantizadas en todo momento y estará garantizado la integridad de los ahorros de los trabajadores.

Y desde luego, pues la única variación será si hay mayores o menores rendimientos; realmente lo que falta de discutir es

precisamente las modalidades que establece este artículo décimo transitorio, ya señalaban algunas, que si hay regresión o no, y si en relación a la jerarquía normativa estas bases mínimas de seguridad social son las que se están violentando en perjuicio de los trabajadores. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. El día de ayer manifesté sucintamente y muy en lo genérico mi oposición a la propuesta final que se nos hizo en la sesión. Hoy pensaba guardar silencio, me han resultado muy persuasivas las intervenciones de todos mis compañeros, pero el contrapunto lo da don Juan Silva Meza, y a mí me parecería una descortesía con él, desdeñar su propuesta sin decirle por qué, y a ello voy.

Él habla de derechos adquiridos y yo le agrego, como lo significa son derechos adquiridos petrificados e inamovibles, esto me recuerda, Johnn Loock, Contrato Social, el particular entrega al Estado sus derechos fundamentales: propiedad, salud, trabajo, etcétera, y el Estado siempre y en todo caso debe garantizarle sobrevivencia digna por el uso de aquellos bienes de la vida que en razón del contrato le entregó. Laboristas, postguerra, Inglaterra, afirmaban: "de la cuna a la tumba", era su slogan, el Estado tiene que responsabilizarse del individuo desde la cuna hasta la tumba, y todas las seguridades sociales correspondientes son a su cargo, pero resulta que siempre, siempre, los hechos económicos han sido necios, han sido tercos, y pronto en Inglaterra recularon, el sistema de verticalidad absoluta fue sustituido por uno de horizontalidad, en donde todos ponen: solidaridad absoluta. Y todo esto está muy bien, allá en el éter de la teoría, pero qué diantre pasa con nuestra Constitución, nuestra Constitución señala esos derechos adquiridos,

petrificados, indisponibles e inmodificables que se nos decían, o bien, el sistema es otro. Ya se ha dicho que se señalan bases mínimas, y la garantía de irretroactividad es en perjuicio de las personas como no puede jugar, y voy a hacer un rápido paseo por algunas normas constitucionales, estoy en el artículo 1º. Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Pensemos en una restricción. Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral -y para efectos de mi exposición, lo subrayo con rojo- sustentable, y mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, etc. La sustentabilidad tiene que ver con la economía, y es norma constitucional que puede jugar en forma restrictiva. Artículo 126.

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior, concepto económico, posibilidades para las necesidades. Artículo 134. Los recursos económicos de que disponga el gobierno federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficacia, -claro me salté algunas cosas en aras del ahorro del tiempo y subrayo con rojo- son conceptos económicos que pueden jugar restrictivamente. Si se quiere ver la norma del 123, Apartado "B", fracción XI, como algo solamente restringible mediante disposición constitucional, pues yo creo que este es el caso, nuestra Constitución prevé normas de carácter económico que conforman un sistema, y el sistema juega como jugó para los laboristas en Inglaterra, los hechos económicos son necios, nuestra Constitución aquí nos da la posibilidad de una horizontalidad y por tanto es constitucional, una modificación que haga viable el sistema en beneficio de los burócratas, esto aparte y esto también lo digo muy al

canto, lo afirman los sindicatos federados de la burocracia. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el propósito de no tener otra intervención pero en la medida en que so pretexto del planteamiento del señor presidente, todos se han ido refiriendo ya a la problemática general del tema, yo también quisiera referirme pero primero quisiera aclarar algunas cuestiones: Una, que si uno toma los artículo 60, 61, 62, 63, hasta el 72 probablemente y lo coteja con el artículo Décimo Transitorio, va uno a corroborar que se respetan íntegramente los derechos de los trabajadores en lo esencial y que incluso los términos que se utilizan son idénticos, quizás algún problema de redacción, por ejemplo recuerdo que se llegó a plantear que se privaba de la jubilación, bueno pues el texto del Décimo Transitorio, precisamente está hablando de la pensión por jubilación, cómo se va a estar negando la jubilación si el Décimo Transitorio habla de pensión por jubilación, pero no solamente habla de pensión por jubilación, sino que coincide con lo que decía el artículo 60, leo el artículo 60: “tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicio y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63” qué dice la nueva Ley en el Décimo Transitorio: “los trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieren cotizado 28 años o más –idéntico- tendrán derecho a pensión por jubilación –idéntico- equivalente al 100% del promedio del sueldo básico de su último año de servicio y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajadora hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja” esto corresponde al segundo párrafo del artículo 60 de la Ley anterior, “la

pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% de sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja” bueno viene una tabla, la tabla qué dice: “15 años de servicio 50%” qué dice el Décimo Transitorio: “15 años de servicio 50%, 16 años de servicio 52.5%, 16 años de servicio 52.5%” y ya no los canso, sigue exactamente los preceptos de la anterior Ley, dónde entran las modificaciones en este sistema en que para dar viabilidad al Instituto se van haciendo adecuaciones de edad mínima de jubilación y esto es ya la fracción II donde dice: “a partir del 1° de enero de 2010” y entonces ya se van haciendo esta serie de ajustes que como dijo la ministra Luna Ramos van correspondiendo a esa situación, relacionada con el crecimiento demográfico, el número de trabajadores que antes aportaban para la jubilación, para las pensiones de otras personas y que ahora esto se ve que no es posible sostenerlo, yo añadiría en una forma más sencilla que como elegantemente lo dijo el ministro Aguirre Anguiano, yo pienso que, primero cuando se habla del Estado, como que se personaliza al Estado en una entidad, que tiene grandes recursos ilimitados, y que pues tiene que ver cómo afronta los problemas de una comunidad, bueno, eso es una bonita abstracción. El Estado, tiene que obtener recursos y de quién los obtiene, pues de los gobernados; de manera tal, que en el fondo siempre está en juego cómo se tiene una administración idónea, para ir logrando satisfacer todas las necesidades colectivas, con las limitaciones lógicas, a las que están sujetos todos los presupuestos que derivan de las recaudaciones, y algunas otras fuentes de financiamiento; y ahí, el señor ministro Aguirre Anguiano pienso que con razón dice, bueno, pues no puede estar obligado a lo imposible, más aún, me parecería, que se corriera el riesgo de lo que, para mí sería verdaderamente paradójico; que el sistema de seguridad social, que es para los trabajadores, estuviera impedido de realizar los beneficios a los trabajadores, por pagar a

los trabajadores del Seguro Social y del ISSSTE, lo que tiene que pagárseles en la medida en que, pues de algún modo se piensa, que si no tiene recursos suficientes el ISSSTE, el Estado los tiene que aportar; pero como ya no habría que tener clínicas porque ya no habría recursos, pues entonces, estaría pagando a personas que ya no trabajan en lo que deben trabajar, porque ya no hay recursos para el objetivo para el que está establecida la Institución. No, aquí es donde tiene que haber la razonabilidad; y esa razonabilidad que mucho se ha manejado en estos debates, que tenemos en el Pleno de la Corte, pues señala y no voy a insistir, en lo que ya quienes me antecedieron en el uso de la palabra lo han manifestado, que cómo no va hacer razonable y se ve en la exposición de motivos de la Ley, que si en un momento dado, aun la Auditoría Superior de la Federación señaló: esto va acabarse porque no es posible ya seguir con este sistema, y se trata de establecer un sistema a favor de los trabajadores, que esto quiero poner énfasis; creo que lo más fructífero de este debate es que nos estamos dando cuenta, pues que todo es en beneficio de los trabajadores dentro de la realidad de una Institución viable, pero a mí me parecía un contrasentido; que esto, hubiera sido producto de un diálogo, de una gran cantidad de comunicaciones y de debates que se dieron con los sindicatos, y que fuera en perjuicio de los trabajadores, no, yo pienso que esto con estas aclaraciones que se han ido dando, yo no hablé de interpretación conforme, pero no me opondría que se añadiera lo de interpretación conforme; yo creo que simplemente el análisis concatenado del texto de la Ley en la exposición de motivos lleva a estas conclusiones.

Entonces a mí me parece, y aquí pues simplemente me remito a lo dicho por el ministro Fernando Franco González Salas. El artículo 123 constitucional, en su Apartado B), fracción XI, establece un mínimo en materia de seguridad social y dentro de ese mínimo, está claramente esta Ley, que estamos contemplando, no veo cómo

podiera sostenerse lo contrario; y debo decir lo siguiente: traté de realizar un ejercicio en busca de enfrentar el artículo 123, en ese Apartado y fracción con la Ley, traté de cotejar la Ley con los distintos tratados internacionales que se han firmado; y encomendé a uno de mis colaboradores que me profundizara en el tema, y me preparó un documento, que desafortunadamente en cuanto a esa visión que tenía en ese momento, no me dio ninguna base para poder decir, que esto fuera contrario al 123 constitucional, o alguno de los tratados que se han firmado, en donde se reconoce claramente, ya el ministro Valls, el día de ayer en su documento lo decía, aun la participación del sector privado, y concluyo con lo siguiente, que fue una inquietud del señor presidente, el relacionado con las aseguradoras privadas, pues simple y sencillamente eso nada tiene que ver con los que optan por el sistema de la Ley anterior, porque el sistema que está en vigor en relación con la opción del Décimo Transitorio es simple y sencillamente el que sigue funcionando como se funcionaba: “Las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de los trabajadores que opten por el régimen previsto en el artículo anterior –es decir, el Décimo– serán ingresados a la Tesorería del Instituto, excepto la aportación del 2% de retiro, la cual se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de estos trabajadores”, que ese es el sistema que ya venía, como también lo destacó la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, ya existía lo del seguro para el retiro, esto sigue como seguía, como estaba.

“Décimo Segundo. Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo Décimo Transitorio, así como el costo de su administración. El gobierno federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

los que en ningún caso afectarán a los trabajadores. El Instituto transferirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos a que se refiere el artículo anterior en los términos que se convengan.” Pero que esto sí se les va a aplicar a otros, pues sí, pero son los que entran al nuevo sistema y a la nueva Ley, y como además se establece la opción para los anteriores, si alguno opta para el nuevo sistema, el origen de que se le aplique ese sistema de ir a una aseguradora privada es por voluntad propia, porque pudo haberse quedado en el sistema del Décimo Transitorio, pero además la ministra Luna Ramos se hizo cargo del tema y refutó el por qué esto podía ser perjudicial para los trabajadores.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me gustaría señores ministros, antes de salir a receso se los propongo, que votáramos este tema de la retroactividad que está suficientemente discutido, sólo queda pendiente la participación del ministro Silva Meza, a quien le doy la voz.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, muy breve para estos efectos señor presidente, era simplemente en correspondencia a la mención que hace el señor ministro Aguirre Anguiano, y en cierta manera para dar una precisión a mi posicionamiento.

En principio mi posicionamiento fue en relación con la propuesta que hacía el ministro Ortiz Mayagoitia el día de ayer, respecto de la cual la sigo compartiendo hasta este momento en su totalidad, yo creo que sí se trata de derechos adquiridos, etcétera, etcétera, y que está violándose un principio de retroactividad.

Simplemente para estos efectos: la posición de su servidor no es definitivamente radical en ningún momento, y no desconozco otros principios que están presentes en el tema de la seguridad social como principio de la sostenibilidad financiera en tratándose de

seguridad social, aquí de lo que se trata, desde mi punto de vista es, encontrar el punto de equilibrio entre las garantías sociales de los trabajadores, sobre todo en qué medida se afecta retroactivamente, en términos del 14 constitucional, los términos de la nueva Ley para los trabajadores en activo, cuál es la medida de esa afectación si existe o no existe, en función de si se trata o no de una expectativa o un derecho adquirido, desde mi punto de vista sí, o en última instancia congeniar esos principios constitucionales en tanto que yo comparto la idea de la prestación fuerte, vamos, respaldada por el Estado de que responda precisamente a estos derechos constitucionalmente establecidos. Simplemente en relación a esta precisión ese es el tema, esa es mi posición y mi no desconocimiento de los posicionamientos o principios que están aquí presentes en juego en este debate. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario sírvase tomar intención de voto en cuanto a mi propuesta de que el nuevo sistema de pensiones, por la manera en que se sobrepone al anterior para los trabajadores en activo resultan retroactivos, sí o no se da.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mi juicio el artículo Décimo de tránsito, por lo que respecta a los trabajadores en activo no viola el principio de irretroactividad en perjuicio.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo estoy en contra de la propuesta por las razones que dije, y porque adicionalmente me parece que sostenerlo así generamos un efecto contrario a los intereses de los trabajadores en el juicio.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo también considero que no hay retroactividad.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: También en contra de la propuesta por las razones expresadas.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra de la propuesta por las razones que expuse.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En contra de la propuesta.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también por las razones que expuse, en contra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Estoy con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: También estoy con mi propuesta del día de ayer.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, una mayoría de ocho señores ministros han manifestado su intención de voto en contra de su propuesta de considerar que el artículo décimo transitorio viola el principio de irretroactividad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y; entonces, señora ministra ponente, creo que debe haber un considerando que diga que este concepto de violación que está planteado por los quejosos, de que el régimen en su totalidad sobrepuesto al sistema actual de pensiones es retroactivo, resulta infundado el concepto de violación.

Se ha pergeñado y casi construido una nueva propuesta sobre interpretación del artículo décimo transitorio, creo que será muy importante definirla, para poder continuar con el asunto a partir del resultado de esa interpretación; pero estamos en punto de nuestra hora de receso, lo decreto y regresaremos en breve.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE LEVANTÓ EL RECESO A LAS 13:20 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión, señores ministros conforme a las intervenciones del señor ministro Azuela Güitrón, de la ministra Luna Ramos y un poco del señor ministro Fernando Franco, está a consideración de ustedes el tema correspondiente a la recta interpretación del artículo décimo Transitorio, en el sentido de que cuando establece que los trabajadores en activo que no opten por el bono de pensión, quedan sujetos al régimen de la Ley anterior con las modalidades que ese propio artículo y los que siguen en el capítulo que serían el 11 y el 12 le imprimen a dicho régimen.

Creo que este punto es toral porque definirá la ruta crítica del proyecto, el señor ministro Franco pidió que se discutiera más ampliamente esto que quería oír otras opiniones.

Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo tengo muchas dudas respecto no solo la interpretación conforme sino también respecto al alcance de esa interpretación conforme, yo sugeriría atentamente que encorchetáramos ese tema, nos los presentara la ministra por escrito, un alcance, y continuáramos con el problemario para medir justamente el alcance, porque yo no veo la necesidad de la interpretación conforme y sí tengo temor de que en esa interpretación conforme se introduzca lo que ya votamos en contra, la supervivencia del anterior régimen, entonces yo, eso sí pediría que lo viéramos por escritos que nos dieran tiempo para reflexionarlo pero sobre una propuesta concreta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver, en mi óptica personal y como dirigente del debate creo que no deberíamos seguir con el problemario sino hasta definir este tema, yo lo advierto como un tema crucial que nos va a determinar el alcance de las discusiones

que deba tener el Pleno y lo preciso, trataré decirlo con toda claridad, si la Suprema Corte llegara a interpretar el artículo décimo Transitorio en el sentido de que los trabajadores en activo, quedan sujetos al régimen de la Ley anterior esto significará que la nueva Ley en su totalidad no les resulta aplicable, y por ende que carecen de interés jurídico para impugnarla, nos quedaría como materia de estudio el análisis de las modalidades al régimen de la Ley anterior que imprime el propio artículo diez Transitorio, así como el 11 y el 12 que son los preceptos que se refieren al régimen de transición de los trabajadores en activo, por eso a la propuesta del señor ministro Gudiño no veo conveniente postergar, es decir que pudiéramos abordar otro punto del problemario sin resolver éste.

Ahora bien, la propuesta de que exista un documento escrito, pues la pongo a consideración del Pleno y creo que la exposición del señor ministro Azuela fue muy amplia y didáctica pero es lo que ha pedido el señor ministro Gudiño.

¿Alguien quiere opinar sobre el particular? ¿Todos estiman que es necesario el documento escrito?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo creo que se ha estado construyendo señor ministro presidente, yo creo que ya las interpretaciones de los señores ministros, de la señora ministra, han hecho que se esté ya construyendo la interpretación del artículo décimo Transitorio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, les recuerdo la base que invocó el señor ministro Azuela; en la exposición de motivos cuando se habla de dos opciones de transición para los trabajadores activos; en el primer párrafo de estas dos opciones dice: el esquema de transición propuesto, consiste en dejar elegir a los trabajadores activos, entre mantenerse en el régimen actual, con modificaciones que se implementarán gradualmente o elegir por el bono de pensión.

Y en otra parte de esta misma exposición de motivos, claramente dice el documento, la segunda opción que contempla la iniciativa para los trabajadores activos al momento de la reforma, es que puedan mantenerse dentro del sistema antiguo, el cual será modificado; sin embargo, al redactarse el artículo Décimo Transitorio, no se expresó esto con claridad y solamente se dice: Décimo Transitorio.- A los trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades; y decía el señor ministro Azuela –creo que con razón-, modalidades ¿de qué?; ¿es esta norma un desarrollo completo de un régimen de seguridad social diferente al que prevé la nueva Ley y diferente también al de la Ley anterior, o está modalizando una de las dos Leyes; cuál de las dos está modalizando?

Conforme a la exposición de motivos queda claro que está modalizando a la Ley anterior; y conforme a la lógica jurídica, conviene resaltar que no podría modalizar a la nueva Ley, porque los trabajadores en activo que no optaron por el bono de pensión, han decidido no incluirse en las disposiciones de la nueva Ley.

Si aquí hubiera un régimen completo, pues estaríamos –como dijeron los quejosos-, frente a una disyuntiva que los aparta necesariamente de la Ley anterior.

Entonces, para mí en lo personal creo que no hace falta la construcción de un documento escrito.

Señor ministro Gudiño Pelayo, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, creo que sí hay que reflexionar en algunos aspectos importantes.

Primero, la Ley anterior quedó abrogada.

Segundo lugar, la nueva Ley, es la que se modaliza para los que ya estaban en el régimen anterior; pero era nueva Ley, no la Ley anterior que ya quedó abrogada; la Ley anterior, el régimen anterior solamente se aplica a los que –y pido una disculpa al ministro Cossío-, ya tenían derechos adquiridos por estar jubilados, pensionados; pero los que, la opción es una nueva Ley modalizada o no modalizada; esto yo creo que sí hay que reflexionarlo, pues cómo vamos a dar vigencia a una Ley que ya fue abrogada, diciendo: no, fue abrogada; pero desde luego, está modalizada para los nuevos; no, se modalizada la nueva Ley con elementos de la anterior.

Ése es mi punto de vista hasta el momento; pero como decía al ministro Franco, a reserva de oír opiniones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más tiene opinión en este momento?

Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A ver, quisiera yo ordenar mis ideas y compartir algunas reflexiones con ustedes.

Decía el ministro presidente algo que me parece muy importante de precisar.

Supongamos que la propuesta del señor ministro Azuela y la señora ministra Luna Ramos, subsiste; yo quisiera ahí nada más una cuestión, y lo decía bien el ministro Azuela, ésta sería una interpretación integradora, no una interpretación conforme, porque no estamos haciendo un juicio de constitucionalidad implícito –creo que lo decía muy bien-

Una vez sostenida –si es que eso se sostiene-, la interpretación integradora, entonces tendríamos que hacer un juicio de

constitucionalidad respecto al resultado de esa interpretación, que sería el artículo Diez en su interpretación, porque lo tendríamos que correr ese artículo a la luz de distintos estándares de constitucionalidad, para ver si efectivamente eso satisface o no bases mínimas o principios de derecho internacional, esa por una parte.

En segundo lugar, la duda que yo tengo es la siguiente: El artículo Diez Transitorio, por supuesto, si bien es cierto, que está estableciendo algunas, básicamente modalidades, respecto del seguro de cesantía, retiro y vejez, también toca algunas otras cuestiones que no tienen que ver con ese seguro, por ejemplo habla en un momento dado, de riesgos y algún otro tipo de cuestiones, un cambio de seguro de vida a seguro de muerte, etcétera, hay algunas modalidades en ese sentido. Creo que si esto se está construyendo, y yo no me he pronunciado, y no voy a hacerlo, porque sigo teniendo dudas en cuanto al alcance de esta cuestión, sí valdría la pena, que pudiéramos precisar, si no se quiere ir a un documento escrito, como lo sugiere el ministro Gudiño, sí al menos aquí en la sesión, cuál es el alcance de la incorporación del sistema completo. Quiere esto decir, que si yo vengo impugnando el artículo 10, porque estimo que hay, o tengo esos derechos adquiridos que se dice en la demanda, y después contestamos que no, que es una interpretación modalizada de los transitorios a partir, por ejemplo y como guía de pensamiento, lo que dijo la exposición de motivos en ese sentido, de régimen antiguo, insisto, yo vengo combatiendo el retiro de cesantía y vejez, me regreso a la totalidad de los elementos de la totalidad de la Ley anterior, independientemente, de la modalidad del seguro, creo que este es un asunto que vale la pena, que lo determinemos.

Más adelante por ejemplo, hay, yo tengo muchas dudas sobre la constitucionalidad de este aspecto, la supresión por ejemplo, de las cuestiones relacionadas con vivienda o con prestaciones sociales,

creo que la Constitución garantiza prestaciones sociales de bases mínimas, no programas cuando haya dinero, creo que son dos cosas diametralmente distintas. Pero en fin, si este fuera el caso, yo impugnando seguro de retiro, cesantía y vejez, me aplica también todo el sistema anterior de las tiendas, el sistema anterior de los centros recreativos, el sistema anterior de casas en arrendamiento que dice la Constitución, ahí hay un tema que vale la pena precisarlo, porque sí hay una diferencia sustancial, entre, insisto, impugnar un régimen para que yo no pase a cuentas individuales, que eso está bien, y queda en un fondo solidario como se ha definido, y otra es que de repente a cuento de esa impugnación yo esté en todo el régimen de toda la Ley, de todo lo anterior, ese creo que es algo que vale la pena discutir; porque podríamos estar en una situación en la que, insisto, impugnando yo una modalidad de régimen, pues a la mejor, hay que hacer construcciones sobre ese régimen de seguros, pero no sé si dé, esa forma de presentar el problema, para pronunciarnos sobre la totalidad de los elementos que se están haciendo; en otros términos, los trabajadores que están solicitando el amparo, van a entrar, así como si fuera esto ultra metáfora, van a entrar a la Ley vieja por la puerta del artículo Transitorio Diez. Mi pregunta es: ¿Entrando por esa puerta, entro a toda la Ley, o entro a ciertas porciones de la Ley? Déjenme expresarlo, simplemente en esos términos por vía de duda.

La propuesta que se ha planteado por el señor ministro Azuela, la señora ministra Luna Ramos, es una propuesta muy interesante, desde mi punto de vista, yo no he tomado posición, pero al menos, y dado que no se va a atender a esta sugerencia, que entiendo así la plantea el señor ministro Gudiño, sí vale la pena que se nos explicara, quienes están sosteniendo esto, y perdón por hacerlo eso así, cuáles son los alcances mismos de la propuesta para tener mayores elementos de juicio, y en su caso, estar aptitud de votarla, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo creo que es problema de cómo se expresa la idea, no tanto de la idea en sí misma, no cabe duda que hay un artículo Transitorio que abroga la Ley, pero también es cierto, que el artículo Décimo Octavo que se refiere a jubilados o pensionados, hace referencia a: "...gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento". Pues en ese momento está dando ultra actividad a la Ley anterior, en forma expresa.

¿Qué sucede con los derechos de los trabajadores? Que en principio no hay algo expreso de lo que pudiéramos derivar que ahí sigue con ultra actividad la anterior Ley, sino que usa una fórmula de integrar a la Ley aspectos de la Ley anterior y luego las modalidades; o sea que el propio artículo está de algún modo reproduciendo la Ley anterior. De modo tal que el señor ministro Gudiño, si él piensa que así puede quedar, yo no me opondría porque la idea ¿cuál es? pues la que se sigue claramente de la ley; casi diría yo que agradezco al señor ministro presidente que me haya, de algún modo, alabado porque fui muy didáctico, pero simplemente lo que seguí fue lo que en otras épocas que no había estos mecanismos de computadoras y de pantallas y demás, uno usaba en el pizarrón hacer un cuadro sinóptico: derechos de los trabajadores y luego régimen de los trabajadores que no opten por el bono; y luego, de los trabajadores que opten por el bono, y luego ya vienen los distintos preceptos que se refieren a los trabajadores que no opten por el bono, y dentro de esto no solamente está el artículo Décimo, sino está el artículo Décimo Primero y el artículo Décimo Segundo. Y ¿qué es lo que está poniendo? pues lo que coincide con el régimen anterior.

Ahora, aquí yo creo que no es problema de que nos planteemos: bueno y todo, las tiendas del ISSSTE están ahí o no están ahí; bueno, eso ya lo veremos después, aquí estamos discutiendo la situación de los derechos de los trabajadores en el artículo Décimo Transitorio, complementado por el Décimo Primero y por el Décimo Segundo, donde se ve: los que no opten por el nuevo sistema, es decir, por el bono ¿qué los rige? el Décimo, el Décimo Primero y el Décimo Segundo. ¿Dónde está el problema al que se refiere el señor ministro Cossío? que en el Décimo están las modalidades y en las modalidades pues podría, en un momento dado, decirse: bueno, esto me parece que está violando el sistema de seguridad social del 123; o me parece que está violando tal tratado internacional, y ya vendrá el análisis de ese problema, pero por el momento no estamos definiendo: bueno y todo el que haya un director del ISSSTE con estas características, eso está en el Décimo Transitorio. Bueno, eso es otro problema, ya vendrá en lo que falta del proyecto; el proyecto trata de hacerse cargo de todos los planteamientos que se hicieron y aun de los que no se hicieron. Y aquí, pues el señor ministro presidente hizo su aportación que nos ha permitido aclarar mucho este problema.

Así es que yo siento que sigamos el esquema de la Ley, y si estamos de acuerdo en decir: aquí básicamente se recogió en la Ley lo que ya estaba en los artículos tal y tal y tal, y se añadieron las modalidades establecidas respecto de los derechos de los trabajadores, pues yo creo que sería valedero. Y si todos quieren quedar contentos, siempre y cuando uno no se disguste por lo que los otros quieren, se pueden establecer; esto puede interpretarse en el sentido de que también se dé ultra actividad a la Ley o se incorporó a la Ley y de ese modo pues pienso que cada quien ya en su voto particular diga: a mí sólo lo que dice que se le dio ultra actividad y el otro decir lo otro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Sí. Cuando la Ley dice que se aplicará el régimen anterior a los pensionados, jubilados, en fin, es porque ellos ya tienen derecho, ya están pensionados, ya no se les puede cambiar su situación jurídica, ya tienen derechos adquiridos. Esto lo hace toda ley aunque podría no hacerlo, eso no es dar ultra actividad es simplemente decir: las situaciones jurídicas que se crearon a la luz de las disposiciones jurídicas anteriores permanecen intocadas, eso no es dar ultra actividad, esto es respetar que lo que ya entró a la esfera jurídica de la persona, ya no puede quitarlo el Legislador a través de una norma general y abstracta, pero de ninguna manera es dar ultra actividad.

Yo sigo pensando que la Ley anterior quedó abrogada, y lo dice a como lo recordó el ministro Azuela, en el propio artículo lo dice que los pensionados se atenderán al régimen anterior; habla de la Ley abrogada. ¿Qué es lo que pasa? Que la nueva Ley establece dos regímenes, dos modalidades, uno para unos trabajadores y otro para los que pueden optar por el régimen liso y llano o por ese mismo régimen modalizado, tomando algunos elementos de la Ley anterior, pero esta Ley los hace suyos.

Entonces, yo creo que la que se modaliza es la Ley anterior, que incorpora elementos que ya estaban, pero ella dice cuáles se incorporan.

Por lo tanto, yo estaría simplemente porque se declare su constitucionalidad, yo no veo problema de interpretación, como para hacer una interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, yo me incliné por manifestar que ya se estaba construyendo esta interpretación, y en ese sentido creo que sería muy conveniente establecer con toda precisión para la seguridad y la certeza de todos, sobre todo de los trabajadores, esta interpretación, si la que se está modalizando es la Ley anterior, y si se opta porque esta situación de la Ley anterior modalizada o no; es decir, si en un momento dado ya se llega a la conclusión de que la que se modaliza es la Ley anterior, entonces lo que tenemos que hacer es prácticamente revisar la constitucionalidad de estas modalidades; es decir, como decía el ministro Cossío, el estándar de constitucionalidad que tenemos que hacer de este artículo Décimo, pero por lo pronto hay una seguridad y una certeza para todos los gobernados en relación, en esta interpretación de la Suprema Corte, que efectivamente lo que se está modalizando es la Ley anterior, y yo creo que a partir de este eje podríamos seguir avanzando en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo creo que esta conclusión que inclusive el propio ministro Gudiño ha compartido, de que se está modalizando la Ley anterior, es fundamental para darle claridad al sistema de tránsito de los trabajadores en activo que no opten por el bono; creo que el choque es un poco conceptual, oí decir ahorita a don José de Jesús Gudiño que no es interpretación conforme porque no estamos analizando todavía la constitucionalidad.

Yo comparto esta manifestación, la señaló el señor ministro Cossío, se trata de una interpretación integradora, porque el primer párrafo del artículo Décimo Transitorio, no habla de ninguna ley, y entonces queda la posibilidad de entender que las modalidades que aquí se establecen tienen que ver con el nuevo régimen o con el régimen anterior, inclusive en las diversas intervenciones que han tenido

quienes han pedido audiencia conmigo, de pronto me dicen que algo está cubierto conforme al régimen anterior y que algo lo cubre o no lo cubre el nuevo régimen.

Es importante la precisión de este tema. Recuerdan los señores ministros aquella jurisprudencia que dice que para antes de analizar la constitucionalidad de una ley, es necesario interpretarla, porque de esta interpretación puede venir la conclusión de constitucionalidad, si la interpretamos en un sentido, el resultado del estudio de constitucionalidad es uno, y si la interpretamos en otro sentido, el resultado de examen de constitucionalidad puede ser diferente.

Hubo aquí algo que omitió el Legislador, habla de modalidades, pero no dice de qué régimen.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Una disculpa por esta intervención, pero me quedé pensando en algo que planteó el señor ministro Cossío, yo creo que sí tenemos que ser muy coherentes. Es cierto que la Ley dice: “El derecho de los trabajadores”, pero posteriormente cuando va el décimo Transitorio estableciendo sus distintos supuestos, lo único a lo que se está refiriendo es a lo que en la anterior Ley era la pensión por jubilación, la pensión por retiro, por edad y tiempo de servicios, la pensión por invalidez, y no tocar otras cosas, o sea, que aquí no hay que decir nada sobre otros temas, sino simplemente sobre el problema que se está resolviendo en el décimo Transitorio, undécimo y décimo segundo. Ya está el resto del proyecto, pero por lo pronto es esto, aquí no se está diciendo nada sobre vivienda, eso ya será en el momento en que planteen ese tema, como que eso no se lo quiso plantear el décimo Transitorio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Yo nada más quería recalcar que en la intervención tanto del señor ministro Azuela como en la mía, nos estábamos refiriendo de manera exclusiva a las pensiones con motivo de jubilación que ahora tienen una variante en la nueva Ley, y quisiera nada más para recordar un poquito en relación con la intervención del señor ministro Gudiño, algo que dice en la exposición de motivos, dice, dos opciones de transición para los trabajadores activos, dice: “El esquema de transición propuesto, consiste en dejar elegir a los trabajadores activos entre mantenerse en el régimen actual”, es decir, todavía no está aprobada la Ley, el actual es la anterior, la anterior con modificaciones que se implementarán gradualmente y se describen a continuación. Eso lo dice iniciando la exposición de motivos, la explicación de las opciones. Y más adelante vuelve a hacer mención de esto, dice: “La segunda opción que se contempla, que contempla la iniciativa para los trabajadores activos al momento de la reforma, es que puedan mantenerse dentro del sistema antiguo”, o sea lo está diciendo de manera expresa “el cual será modificado de manera gradual”. Entonces, lo que se está señalando en el artículo décimo y por eso, precisamente por estas discusiones que genera la lectura del artículo décimo, fue que me animé a proponer que se hiciera la interpretación, y desde luego yo coincidí plenamente con el ministro Cossío, para hacer el análisis constitucional a partir ya de cómo se va a leer este artículo décimo en materia de pensiones, nada más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más.

Entonces, tomo intención de voto en cuanto a que el artículo décimo Transitorio, primer párrafo, debe interpretarse en el sentido de que las modalidades que allí se expresan, tienen que ver con el régimen anterior, el que preveía la Ley derogada.

Por favor señor secretario.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perdón, porque estamos construyendo esto, como lo decía muy bien la señora ministra Sánchez Cordero. Entonces, es claro que son para estos seguros, que precisaba el señor ministro Azuela, y como usted decía señor presidente, para que también quede clara esa acotación, porque si no, después podríamos tener alguna dificultad en el entendimiento. Al estar en los supuestos de la Ley anterior, los trabajadores quejosos, se produciría un sobreseimiento, en virtud de que no tienen interés jurídico para reclamar la Ley nueva, entendiéndolo por sobreseimiento, no una condición de perjuicio en el sentido de decir: Esta Suprema Corte, no se hizo cargo de esos argumentos, sino en el sentido de que justamente obtuvieron lo que querían, que es la aplicación de la Ley anterior, en cuanto a estas modalidades de seguros que han tenido algunos cambios de denominación. ¿Así lo entendemos verdad señor presidente?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo desde luego señor ministro, pero quisiera dividir la resolución de este tema en dos: 1o.- Si las modalidades se entienden referidas a la Ley anterior; y luego, la extensión del régimen anterior aplicable a los trabajadores en activo, porque he oído que es exclusivamente para el régimen de pensiones; sin embargo, el propio diez anterior, es más amplio, habla de seguro de riesgo, seguro de invalidez, habla de otras cosas, y además están también el undécimo y el décimo segundo que tienen disposiciones de tránsito para los trabajadores en activo.

Creo que si votamos el primer punto, si las modalidades a que alude el primer párrafo del artículo décimo Transitorio, se deben entender referidas a la Ley anterior, a continuación podemos platicar la extensión del régimen anterior aplicable a los trabajadores en activo. Por favor señor ministro.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, este régimen que traen los artículos décimo, undécimo y décimo segundo Transitorios de la nueva Ley, toca la parte más sensible para los trabajadores, la que se refiere a su antigüedad, a los años que llevan cotizando y al reconocimiento de la misma, aquí no tenemos por qué mezclar con los otros ramos de aseguramiento o con las prestaciones, esto es específico para ese aspecto que es el más cercano, el más sensible, el que más le interesa al trabajador, sobre todo a cierto tipo de trabajador, por cuanto a su antigüedad acumulada en el trabajo; de manera que y para no caer en la cuestión de los derechos adquiridos o no, se está sujetando a esos trabajadores al régimen de la Ley anterior, solamente por lo que hace al reconocimiento de su antigüedad y a su régimen pensionario, exclusivamente, no va más allá este régimen de transito de esos tres artículos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que ahí tenemos que platicar un poco más, primero el entendimiento de si las modalidades se refieren a la Ley anterior, su opinión señor ministro, desde luego se tomará muy en cuenta para determinar en una discusión posterior, la extensión del régimen anterior, con respecto a los trabajadores en activo, por favor señor secretario, solamente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí me costaría mucho trabajo votar así, le voy a decir por qué? Porque obviamente se refiere a la Ley anterior, pero la Ley anterior, se compadece con el artículo décimo de tránsito actual, que también modaliza, ¿qué es lo

que modaliza? Edad y años de antigüedad; entonces, no puedo decir que con exclusividad, esté modalizando la Ley anterior, no sé si me expresé; entonces mi voto si me permite sería el siguiente: la referencia modalizadora es a la Ley anterior, salvo que en el tema de edad y años de antigüedad en pensiones por retiro, también debe estar imbuida la Ley anterior, por la Ley actual, el décimo de tránsito, ése es mi voto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo en principio, estoy de acuerdo en que las modalizaciones son a la Ley anterior, en virtud de lo establecido en la exposición de motivos, creo que ése es el elemento clave de la interpretación integradora que estamos sosteniendo y sí me reservaría a ver la aplicación concreta porque son tantas las variables que están comprendidas en los tres artículos estos, que merece una discusión por aparte.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, las modalidades establecidas en el artículo 10 referidas al pago de pensiones se refieren a la Ley anterior.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Conforme al posicionamiento estoy de acuerdo en que se interprete en que las modalidades son en principio respecto de la Ley anterior, pero creo que como lo señalé, nos tenemos que hacer cargo de otro tipo de señalamientos para identificar en sus componentes los efectos que va a tener esto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, como se trata de una votación preliminar, no de la definitiva, a reserva de mayores reflexiones voto como votó el ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: El análisis concatenado de la Ley en sus artículos décimo, undécimo y décimo segundo, con la exposición de motivos, se refiere a la Ley anterior, recogida esencialmente en el texto de estas disposiciones transitorias.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También en el mismo sentido, con el voto del ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual, como intención de voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: En el mismo sentido, como intención de voto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay, manifestación de intención de votos, en cuanto a que en principio las modalidades a que se refiere el primer párrafo del artículo décimo transitorio son referidas a la Ley anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Bien!, yo creo que esto es un gran avance.

Podríamos seguir discutiendo, pero estamos construyendo e improvisando un poco sobre la marcha; creo que alcanzada esta decisión sí conviene reflexionar sobre el alcance de esta referencia a la Ley anterior; esto es, si la referencia de que los trabajadores en activo quedarán sujetos a la Ley anterior con las modalidades que los transitorios de la nueva Ley establece se refiere a la totalidad del régimen anterior, o solamente a los aspectos pensionarios que toca el propio artículo diez, o algunos otros; no, no, es una cuestión de fácil discernimiento.

Les propongo que reflexionemos sobre ella y que mañana miércoles, como lo acordamos de manera excepcional, tengamos sesión ordinaria a partir de las 10:30 de la mañana.

Gracias.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)